

DERECHO Y POLÍTICAS AMBIENTALES EN CANARIAS

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

Profesor titular de Derecho Administrativo

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Sumario: 1. Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. 1.1. Introducción. 1.2. Principios. 1.3. Suelo; en especial el suelo rústico. 1.4. Instrumentos de Ordenación de los espacios naturales protegidos de Canarias. 1.5. Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos de Canarias. 1.6. La regulación de la evaluación ambiental estratégica y de proyectos.

1. LEY DEL SUELO Y DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE CANARIAS

1.1. Introducción

La ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias constituye la norma de cabecera del ordenamiento de los recursos naturales, territorial urbanístico de Canarias. Por eso, no es simplemente una Ley del suelo, ni siquiera, de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, tal como señala su preámbulo, en la misma se contienen “todas las normas que regulen la protección, la ordenación y el uso del suelo, incluyendo, claro está, aquellas que ordenan los espacios naturales”.

En el presente trabajo se van a tratar de exponer los aspectos ambientales recogidos en dicho texto.

1.2. Principios

Los artículos 3 y 5 de la Ley recogen los principios inspiradores de la misma. Concretamente, y siguiendo lo dispuesto en el Texto refundido de la ley del suelo y renovación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el artículo 3 recoge el principio de desarrollo sostenible, En dicho precepto, se dispone que las “intervenciones, tanto públicas como privadas, que se lleven a cabo en el archipiélago canario preservarán y cuidarán sus valores naturales y la calidad de sus recursos, de modo que permitan su uso y disfrute responsable por las generaciones presentes sin mermar la capacidad de las generaciones futuras” (apartado 1); a lo que se añaden dos mandatos dirigidos a las administraciones públicas: a) el de diseñar y aplicar “políticas activas encaminadas a la preservación de los valores y recursos existentes, a la rehabilitación de los espacios y recursos degradados y al fomento de las tecnologías que contribuyan a esas metas y, además, a mitigar el impacto de la huella de carbono”, así como b) el de velar “en sus actuaciones

por el uso eficiente y la reducción del consumo de recursos naturales, en especial del suelo” (apartados 2 y 3).

A ello, se añaden unos principios cuyo origen se encuentra en las Directrices de Ordenación General que la propia Ley deroga). Dichos principios son los siguientes:

“a) Principio precautorio y de incertidumbre. Las decisiones que afecten a la conservación del medioambiente deberán ser pospuestas cuando no se conozcan con suficiente detalle sus consecuencias en cuanto a los posibles daños irreversibles sobre los elementos autóctonos y otros merecedores de protección.

b) Principio preventivo. Las decisiones para anticipar, prevenir y atacar las causas de la disminución de sostenibilidad o sus amenazas tendrán prioridad sobre las que tengan por objeto restaurar con posterioridad los impactos causados al medioambiente.

c) Principio de mínimo impacto. Las actividades más desfavorables para la preservación del medioambiente, que no puedan ser evitadas, deberán ubicarse en los lugares donde menos impacto produzcan y desarrollarse de la manera menos perjudicial posible.

d) Principio de equidad *intra* e intergeneracional. Se deberá velar para que la utilización de los elementos del medioambiente se haga de forma sostenible, de modo que las posibilidades y oportunidades de su uso y sus beneficios se garanticen de manera justa para todos los sectores de la sociedad y para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. A la hora de valorar los recursos naturales deberán considerarse no solo las sociedades contemporáneas, sino también las generaciones futuras”.

Como señala el preámbulo con ello se pretende que el desarrollo sostenible se constituya como el “criterio rector del entendimiento de las reglas que establece, de las normas reglamentarias que la desarrollen y, sobre todo, como principio que debe guiar la labor de ordenación e intervención sobre el suelo de las islas”.

Teniendo presente ese mandato, lo que se persigue con la Ley es “facilitar la actividad económica y social en los suelos aptos para ser desarrollados o recuperados, renovando las reglas aplicables, y, en paralelo, mantener la protección y conservación de los espacios y los suelos más valiosos de las islas,

ya sea por sus valores naturales –espacios naturales, suelos rústicos–, ya sea porque aseguran la sostenibilidad de aquel desarrollo –compacidad de lo urbano, restricción de los suelos turísticos–“.

Tomada la decisión de derogar las Directrices de Ordenación General aprobadas mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, se recoge de aquellas Directrices la idea de desarrollo sostenible, incorporando ahora al nuevo texto los principios y criterios de actuación, así como otros específicos que se recogen en los apartados correspondientes de la ley, en particular los de contención y compacidad en el uso de los suelos. De igual modo, esta reforma asume como propios los principios de desarrollo territorial y urbano formulados por la legislación básica estatal.

A partir de estos principios Generales, el artículo 5 establece los principios específicos que han de inspirar la ordenación de los recursos naturales, el medio natural y el paisaje, por un lado, y los relativos a la ordenación territorial urbanística, por otro.

Respeto de la ordenación de los recursos naturales, el medio natural y el paisaje, se regirán de acuerdo con los siguientes principios:

- “a) La conservación y la restauración de los espacios naturales protegidos, de la biodiversidad y de la geodiversidad, protegiendo los procesos ecológicos, su diversidad y el equilibrio entre los mismos en armonía con la mejora del nivel de vida de las personas.
- b) La utilización ordenada de los recursos naturales, tanto geológica como biológica, promoviendo un aprovechamiento que garantice la conservación de las especies y los ecosistemas sin alterar sus equilibrios básicos.
- c) La mejora, la restauración y el mantenimiento de los aspectos característicos del paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre.
- d) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, y la aplicación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o a sus ecosistemas.
- e) El principio de no regresión de los espacios naturales, sin perjuicio de la revisión de las categorías de protección, como de la incorporación de nuevos espacios,

cuando resulte legalmente procedente con sujeción a la legislación básica estatal.

f) La implicación de los poderes públicos, la ciudadanía y los agentes económicos y sociales en las tareas de protección, conservación y mejora de los espacios naturales.

g) El incentivo de las actuaciones promovidas por la iniciativa privada, destinadas a la mejora y conservación de los recursos naturales y del paisaje.

h) La protección y el desarrollo de las actividades agrarias tradicionales que se realicen en los espacios naturales, propiciando la mejora socioeconómica de la población residente y su acceso a servicios públicos suficientes y de calidad”.

De ellos, resulta necesario destacar algunos como el de no regresión en relación a los espacios naturales lo que supone una novedad no recogida hasta ahora en nuestro ordenamiento autonómico.

1.3. Suelo: en especial el suelo rústico

a) La clasificación del suelo

La ley parte de la clásica tripartición del suelo entres clases; urbano, urbanizable y rústico, siguiendo, en este último caso, la ya clásica de nominación incorporada por la Ley del suelo rústico de Canarias de 1987.

Sin perjuicio de que la clasificación del suelo urbano y urbanizable tiene también consecuencias ambientales, el presente trabajo se centrará, como es lógico, en el suelo rústico. No obstante, dada la importancia del principio de contención en el uso del suelo, hay que decir que los requisitos para la clasificación del suelo urbanizable reiteran los ya vigentes desde la Ley de 1999. Como dice el Preámbulo, sobre esta clase de suelo se recogen dos ideas fundamentales:

- i. la clasificación del suelo urbanizable, al que el preámbulo denomina como “excepcional”, ha de limitarse “a aquellos terrenos que sean imprescindibles para satisfacer necesidades actuales, que no puedan ser atendidas con las bolsas ya clasificadas vacantes, supuesto poco probable. Se trata del criterio impuesto por la legislación estatal básica y, por otra parte, del que es coherente con la necesidad de evitar el consumo de más suelo rústico, tanto más cuando en las islas, hoy, el planeamiento

contempla muchos suelos con esa clasificación que se encuentran pendientes de desarrollar”.

- ii. A ello se añade una idea nueva y es que, se afirma que, salvo excepciones justificadas, “existe suelo vacante suficiente para las necesidades de desarrollo residencial y económico durante décadas, y, por ello, desde la ley, se favorece que se revise la justificación de mantenerlos clasificados cuando permanecen sin desarrollar”.

Siguiendo tales directrices, el artículo 39 define el suelo urbanizable como el integrado por “los terrenos que el planeamiento adscriba a esta clase de suelo para su transformación mediante su urbanización, con el fin de atender necesidades reales de ocupación de suelo, que no pueden ser satisfechas por otros suelos clasificados con anterioridad que estén sin desarrollar. No obstante, cuando las necesidades de municipio lo impongan, el planeamiento podrá clasificar nuevo suelo urbanizable previa desclasificación de suelo ya clasificado de igual superficie”.

A lo que su apartado 2 añade algo más relevante desde la perspectiva del urbanismo sostenible y es que dicha clasificación deberá realizarse atendiendo a los siguientes criterios: a) La superficie de los terrenos correspondientes lo será como ensanche, en contigüidad y extensión, sin solución de continuidad alguna, con suelo urbano existente. No podrá clasificarse suelo urbanizable en extensión de asentamientos rurales y agrícolas. b) Los suelos urbanizables clasificados con anterioridad, cambiando en su caso el sistema de ejecución, y, en lo necesario, los nuevos aprovechamientos que asigne el planeamiento deberán ser los precisos para atender los razonables crecimientos concretos de la demanda de carácter residencial, industrial, terciario y turístico. A estos efectos, la extensión a clasificar se habrá de justificar en función del crecimiento poblacional y la superficie edificada para los distintos usos en los últimos diez años, así como, en el mismo periodo, la extensión y capacidad de los suelos urbanos y urbanizables clasificados por el planeamiento anterior y su grado de desarrollo y ejecución. c) Los sistemas generales deben tener capacidad para satisfacer la demanda de recursos y servicios provenientes de las implantaciones que se establezcan, sean residenciales, turísticas, industriales, comerciales o cualquier otra. d) Con carácter excepcional, el planeamiento

general podrá prever suelo urbanizable aislado para usos no residenciales, cuando resulte inviable su localización en extensión y contigüidad con suelo urbano por razones ambientales o demandas sociales, siempre y cuando lo permita el planeamiento insular.

En relación con la suficiencia del suelo vacante vigente, la ley contiene dos previsiones: la disposición adicional decimoquinta prevé la suspensión como tal del suelo urbanizable o apto para urbanizar que no contaran con plan parcial de ordenación por causa imputable a los promotores hasta que se apruebe un plan general adaptado a la presente ley, y en especial a lo dispuesto en el artículo 39 en relación con los criterios de clasificación de dicha clase de suelo. En caso de que trascurren cinco años sin que dicho plan se haya aprobado, dicho suelo quedará reclasificado como rústico común.

b) En especial, la regulación del suelo rústico

Entrando ya en el suelo rústico, la Ley le dedica una amplia atención. En el título I, dedicado al régimen jurídico del suelo, los artículos 33 a 35 contiene su definición y sus categorías; los artículos 36 a 38 establecen su régimen jurídico; finalmente, el Título II, está dedicado íntegramente a la utilización del suelo rústico y comprende los artículos 58 a 79.

i) La clasificación del suelo rústico

El artículo 33 establece la definición del suelo rústico. Dicha definición se hace depender de la existencia de determinadas características cuya concurrencia, al mismo tiempo, se hace depender de dos parámetros distintos:

En el primer caso, la existencia de tales características hace que el planeamiento se vea obligado, en virtud de la propia Ley a incluirlos en el suelo rústico; son las siguientes:

- “a) Estar excluidos de transformación por la legislación de protección o policía de los bienes de dominio público natural.

- b) Estar sujetos a algún régimen de protección en virtud de la legislación específica, en especial la relativa a medioambiente, paisaje, montes, actividades agropecuarias y similares, espacios naturales protegidos, fauna y flora y patrimonio histórico de Canarias, incluyendo la sujeción a los instrumentos de ordenación que articule esa normativa.
- c) Ser merecedores de protección para el mantenimiento de sus características por razón de valores de carácter natural, paisajístico, cultural, científico, histórico, arqueológico o, en general, ambiental.
- d) Ser procedente su preservación por tener valor agrícola, ganadero, forestal, cinegético, minero o por contar con riquezas naturales.
- e) Ser necesaria su protección por riesgos ciertos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación, erosión, desprendimientos, corrimientos o fenómenos análogos que comporten sus características geotécnicas o morfológicas”.

En el segundo supuesto, la clasificación de los terrenos como suelo rústico se hace depender de una decisión que corresponde adoptar al plan, si bien no puede decirse que la misma responda exclusivamente a criterios discrecionales, dada la redacción imperativa de la ley: “Igualmente, el planeamiento clasificará como suelo rústico los terrenos que sean conformes con los siguientes criterios”, enumerando a continuación los siguientes:

- “a) Ser pertinente el mantenimiento de sus características naturales para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, equipamientos e instalaciones públicos o de interés público.
- b) Resultar inadecuados para servir de soporte a aprovechamientos urbanos, por los costes desproporcionados que requeriría su transformación.
- c) Ser necesaria su preservación del proceso urbanizador para la salvaguarda del ecosistema insular, a fin de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico.

d) Ser pertinente la preservación de los terrenos del proceso urbanizador para el mantenimiento del modelo territorial, así como de peculiaridades esenciales o específicas como el valor del medio rural no ocupado o determinadas formas tradicionales de poblamiento”.

Además, se incorporan tres criterios más que vienen a completar esta definición:

- a) El primero tiene relación con tres elementos: los valores preexistentes, la definición del modelo territorial y las necesidades de suelo a atender en el futuro: “Serán considerados como suelos rústicos en todo caso, aquellos suelos que por sus valores o por el modelo territorial se considere que deban ser excluidos del proceso urbanizador, en particular como reserva de suelo para atender futuras necesidades”.
- b) El segundo viene a matizar la clasificación de suelo rústico en relación a los terrenos incluidos en la zona de influencia del dominio público marítimo terrestre: Con carácter específico, se dice “cuando la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre no se encuentre clasificada como suelo urbano, urbanizable o asentamiento, ni esté ocupada por infraestructuras viarias, portuarias o aeroportuarias de interés insular o autonómico, los terrenos incluidos en la misma se mantendrán como rústicos, salvo disposición en contrario de un instrumento de ordenación territorial”.
- c) El tercero tiene que ver con la dominio público hidráulico, más concretamente con los barrancos, disponiéndose que por razones de continuidad y homogeneidad territorial de la trama urbana ya consolidada o del sector en el que se inserten, “los terrenos ubicados en laderas de barrancos que reúnan las características señaladas en los apartados anteriores podrán clasificarse por el planeamiento como urbanos o urbanizables siempre que se respete su régimen hidrológico y demás normativa sectorial de aplicación”.

Finalmente, se establece que, con carácter residual, tendrá la consideración de suelo rústico cualquier terreno no clasificado como urbano o urbanizable.

En cuanto a las categorías y subcategorías de dicho suelo, la Ley distingue 5 categorías [de protección ambiental (SRPA); de protección económica (SRPE); de asentamientos (SRA); de protección de infraestructuras (SRPI); y rústico común (SRC)].

Dichas categorías se subdividen en subcategorías. El suelo rústico de protección ambiental se divide en 5 subcategorías: Protección natural (SRPN); protección paisajística (SRPP); protección cultural (SRPCU); protección de entornos (SRPEN); y protección costera (SRPCO).

El suelo rústico de protección económica se divide en 4 subcategorías: protección agraria (SRPAG); protección forestal (SRPF); protección hidrológica (SRPH), y protección minera (SRPM).

El suelo rústico de protección económica contiene dos subcategorías; la de asentamiento rural (SRAR); y la de asentamiento agrícola (SRAG).

El suelo rústico de protección de infraestructuras se configura como una categoría única, siendo compatible con cualquier otra, “si bien su localización en suelo rústico de protección ambiental o de protección agraria deberá estar justificada por la funcionalidad de la infraestructura o por la dificultad técnica o económica de situarse en otras subcategorías” (art. 34.d).

Por último, aparece el suelo rústico común, (SRC) que, a su vez, se subdivide en suelo rústico común de reserva (SRCR), entendido como aquel que debe preservarse para futuras necesidades de desarrollo urbano; y suelo rústico común ordinario (SRCO), definido por aquel que no se incluya en otra categoría de suelo.

Con todo, el régimen jurídico de dichos suelos se hace depender de la clase, categoría y subcategoría de suelo, de tal manera que éstas, junto con su calificación (uso) “vincularán los terrenos y las construcciones o edificaciones a los correspondientes destinos y usos, y concretarán su función social, delimitando el contenido del derecho de propiedad que recaiga sobre tales bienes” (art. 26.1).

A partir de estas determinaciones, los artículos 36, 37 y 38 contienen el régimen jurídico del suelo rústico distinguiendo entre los derechos, deberes y caos por aprovechamiento del mismo.

ii) El régimen de usos del suelo rústico. En especial el suelo rústico de protección ambiental

La clasificación del suelo rústico ha de conllevar, como es lógico, un régimen jurídico de usos que responda a las finalidades de dicha clasificación y sobre todo, lo que desde el punto de vista de vista de la protección del medio ambiente es delo todo relevante, un régimen de usos que permita la finalidad de protección que dicha clase de suelo persigue, así como su utilización conforme a criterios de racionalidad y sostenibilidad. Como ya se ha comentado, el Título II de la Ley se dedica, precisamente a la utilización del suelo rústico.

La Ley diferencia entre el régimen general de usos y el régimen por categorías.

En el régimen general se contiene la definición de los siguientes tipos de usos: ordinarios, ordinarios y específicos, complementarios y de interés público y social. En el régimen específico se regulan los usos en función de las diferentes categorías (y, en su caso, subcategorías): protección ambiental, protección económica, asentamientos, común y de infraestructuras.

En relación con los usos, actividades y construcciones, se diferencia entre los ordinarios y los de interés público y social, si bien, aparece como novedad, entre los ordinarios, los usos complementarios, que se constituyen, además (art. 36) como un derecho del propietario de dicha clase de suelo.

La definición de lo que sean los usos, actividades y construcciones ordinarios se contiene en el artículo 59, en el que se incluyen los “de carácter agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola y de pastoreo”, a los que se une el “extractivo y de infraestructuras”. Los primeros tienen ya una regulación propia en el apartado 2 de este artículo, mientras que la de los extractivos y de infraestructuras se encuentra en los apartados 3 a 6. Respecto de estos últimos la regulación se limita a especificar que tales usos comprenden usos, actividades

y construcciones necesarias o indispensables para su desarrollo, incluidos los accesorios o complementarios que sean necesarios.

La regulación del uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola y de pastoreo, tiene una especial significación si se tiene en cuenta que el propio preámbulo que le dedica una atención especial:

“En cuanto a los suelos rústicos de protección económica y, en particular, los suelos agrarios y equivalentes, la ley adopta medidas dirigidas a poner en valor las actividades que en ellos se realizan, a atender a su carácter profesional y no meramente artesanal y tradicional, y a ayudar a la generación de rentas complementarias que consoliden el sector primario como garantía para su propia supervivencia. En este sentido, se redefinen los usos ordinarios o propios de esta clase de suelos: agrario, ganadero, de pastoreo, piscícola, silvícola-forestal, cinegético y cualquier otro equivalente, precisando su contenido y concretando las facultades que comportan, entre las que se mencionan todas aquellas que se vayan desarrollando de acuerdo con la evolución tecnológica de esas actividades e industrias. Se acomodan las normas de aplicación directa en suelo rústico a las necesidades propias de la actividad e industria agropecuaria (aclarando, por ejemplo, el carácter desmontable de los invernaderos en relación con los retranqueos). Además, se relacionan, sin carácter limitativo, los usos complementarios admisibles, desde la venta de productos agrarios hasta el uso turístico, pasando por la producción de energías renovables, y cualquier otra que, proporcional a las explotaciones y, en todo caso, con limitación legal de la superficie apta para estos usos, les permita generar rentas complementarias. En suma, el objetivo es que el suelo sea un elemento no solo imprescindible para el sector primario, sino ordenado de modo que contribuya a su desarrollo y consolidación como sector económico estratégico”.

De esta forma, el artículo 59.2 dispone que el uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético, piscícola y de pastoreo comprenderán lo siguiente:

“a) La producción, la transformación y la comercialización de las producciones, así como las actividades, construcciones e instalaciones agroindustriales necesarias para las explotaciones de tal carácter, debiendo guardar proporción con su extensión y características, quedando vinculadas a dichas explotaciones. En particular, además de las actividades tradicionales, estos usos incluyen la acuicultura, los cultivos agroenergéticos, los cultivos de alta tecnología relacionados con las industrias alimentaria y farmacéutica y otros equivalentes, en particular

cuantos se vinculen con el desarrollo científico agropecuario.

b) Los usos complementarios regulados en el artículo 61 de esta ley.

c) En particular, el de pastoreo se desarrollará en las áreas y zonas donde se conserve esta tradición, siendo un uso vinculado con la agricultura y la ganadería”.

De esta regulación lo más significativo es la introducción como un uso ordinario los que la propia Ley denomina “usos complementarios”, cuya regulación viene establecida en el artículo 61 de la propia Ley. De dicha regulación merecen destacarse los siguientes puntos:

- a) Definición de los usos complementarios. El apartado 1 incluye los que tengan por objeto la transformación y venta de productos agrarios, plantas ornamentales o frutales, derivados o vinculados con la actividad agropecuaria, siempre que sean producidos en la propia explotación, ya sean transformados o sin transformar, que redunden directamente en el desarrollo del sector primario de Canarias; así como las cinegéticas, la producción de energías renovables, las turísticas, las artesanales, la de restauración cuando su principal referencia gastronómica esté centrada en productos obtenidos en la explotación, las culturales, las educativas y cualquier uso o actividad análogos que complete, generando renta complementaria, la actividad ordinaria realizada en las explotaciones.
- b) Tales actividades comprenden el uso de edificaciones, construcciones o instalaciones, que ha de ajustarse a las siguientes reglas: i) deberá realizarse sobre las ya existentes en la finca o parcela, en situación legal de consolidación o de fuera de ordenación, salvo justificación fehaciente de la imposibilidad o inviabilidad de utilización para tal fin. ii) si el uso pretendiera acometerse en edificaciones, construcciones o instalaciones de nueva implantación se computará, igualmente, como superficie ya ocupada por usos complementarios la correspondiente a las ya existentes sobre la respectiva finca o parcela al tiempo de la solicitud de licencia o comunicación previa, aun cuando las mismas no estén afectas a los usos complementarios. iii) Las edificaciones o instalaciones existentes con destino a los diferentes usos complementarios citados anteriormente deberán tener una dimensión

proporcionada a la explotación y adecuada a sus características, de acuerdo con lo que determinen las directrices de suelo agrario. Mientras no se aprueben las mismas, la dimensión de las construcciones relacionadas con los usos cinegéticos, turísticos no alojativos, artesanales, de restauración, culturales y educativos no podrán superar el 10% de la superficie de la finca, con un límite máximo de 250 metros cuadrados construidos. Asimismo, en cuanto comporten afluencia de público, se debe disponer de un espacio de aparcamiento que no podrá exceder del doble de la superficie construida.

- c) La Ley establece una limitación en cuanto a los sujetos que pueden desarrollar dicha actividad. De forma coherente con el objetivo de que las mismas supongan una renta complementaria para el sector primario, tales usos sólo pueden llevarse a cabo por cooperativas agrarias, sociedades agrarias de transformación y a agricultores o ganaderos profesionales, según la definición contenida en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias.
- d) Una regla especial es la que se refiere a los usos turísticos alojativos: corresponde al planeamiento insular su admisión y regulación siempre que sea sobre edificaciones preexistentes y sin que, en ningún caso, puedan ocupar más de 250 metros cuadrados ni disponer de más de seis camas o tres unidades alojativas. Se excluye de esta limitación el turismo rural de acuerdo con la legislación sectorial de aplicación.
- e) Finalmente se establecen reglas para los demás usos complementarios: i) En el caso de la producción de energías renovables, a la superficie máxima ocupable no se le computará la superficie del cultivo en invernadero, ni la ocupada por otras construcciones ni las instalaciones de energía renovable instaladas sobre ellos, y en su caso no podrá ser superior al 15% de la superficie realmente explotada, ni al 10% de la superficie de la explotación agraria. ii) El uso habitacional se admitirá excepcionalmente para la guarda y custodia de la explotación cuando, por su dimensión, localización o singularidades de la actividad, esa tarea de vigilancia sea imprescindible. iii)

El abandono de la actividad principal por un periodo superior a un año, supondrá que la autorización de estos usos quedará sin efecto, prohibiéndose la

continuidad de los mismos, procediendo al restablecimiento a la situación inicial y al cumplimiento de la normativa sectorial aplicable.

Por su parte, el artículo 60 regula los usos, actividades y construcciones ordinarios específicos incluyendo las normas relativas al uso residencial, vitivinícola, científico, pesquero, así como la rehabilitación de edificaciones de valor etnográfico o arquitectónico y las construcciones fuera de ordenación.

Este régimen general se complementa con la regulación específica de las diferentes categorías de suelo rústico, dedicando una referencia únicamente a las que tiene más que ver con la protección ambiental.

Así, merece atención la regulación del suelo rústico de protección agraria. En ellos se podrán realizarse los usos ordinarios, incluyendo los complementarios, a que se refiere el apartado 2 del artículo 59 de esta ley, con el alcance que, en su caso, pueda precisar el planeamiento aplicable. En el caso de que dichos suelos estén incluidos en espacios naturales protegidos o en sus zonas periféricas de protección, “el régimen de usos tolerados o permitidos será el correspondiente a esa subcategoría de protección agraria, salvo que se encuentren expresamente prohibidos por el plan insular de ordenación o por el plan del espacio, o bien resulten manifiestamente incompatibles con los valores protegidos de acuerdo con el instrumento de ordenación del espacio”.

En relación con los suelos incluidos en la categoría de protección ambiental el régimen de usos se bifurca en dos reglas: i) En primer término se establece una regla general aplicable a todas las subcategorías: “serán posibles los usos, actividades, construcciones e instalaciones que no estuvieran expresamente prohibidos por el plan insular, los planes y normas de espacios naturales protegidos o el plan general municipal y sean compatibles con el régimen de protección al que dicho suelo está sometido, siendo preceptivo, cuando se trate de espacio natural protegido, informe previo del órgano al que corresponda la gestión”. ii) En el caso de los suelos de protección natural, paisajística y cultural dicha regla general se restringe de tal forma que “solo serán posibles los usos y las actividades que sean compatibles con la finalidad de protección y los necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores”. ii) Lo mismo ocurre en los suelos de del entorno de espacios naturales

protegidos, de itinerarios o de núcleos de población, en los que “solo serán posibles los usos, las construcciones y las actividades, de carácter provisional, de acuerdo con lo establecido por el artículo 32 de la presente ley, sin perjuicio de su compatibilidad con cualquier otra categoría”.

1.4. Instrumentos de Ordenación de los espacios naturales protegidos de Canarias

La Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias contiene la regulación de los instrumentos de ordenación y planificación de los recursos naturales, territorial y urbanística, siguiendo la idea de regulación en un mismo texto legal de dichos instrumentos. Así, de acuerdo con el artículo 83.1 los instrumentos de ordenación ambiental y territorial se clasifican de la siguiente forma:

- A. Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, que incluyen las directrices de ordenación, general y sectoriales, y los planes insulares.
- B. Instrumentos de ordenación ambiental, que incluyen los planes y normas de espacios naturales protegidos. Conforme determina el artículo 104.1, el planeamiento de los espacios naturales, que incluirá los usos del territorio en toda su extensión, podrá adoptar la forma de:
 - a. Planes rectores de uso y gestión de parques nacionales, naturales y rurales.
 - b. Planes directores de reservas naturales integrales y especiales.
 - c. Planes especiales de los paisajes protegidos.
 - d. Normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico.
 - e. Planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000 no incluidos en la red canaria de espacios protegidos.
- C. Instrumentos de ordenación territorial, que incluye los planes territoriales parciales y especiales.

Por su parte, de conformidad con el artículo 84, se entiende por planeamiento insular el conjunto formado por los siguientes instrumentos de ordenación: a. Plan insular de ordenación. b. Planes de ordenación de los recursos naturales de los espacios naturales protegidos, cuando el plan insular de ordenación de la isla no tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales. c. Planes y normas de espacios naturales protegidos. d. Planes y normas de los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000. e. Planes territoriales parciales y especiales.

Finalmente, los instrumentos de ordenación urbanística, son los siguientes (arts. 83.2 y 133.1):

- A. Normas técnicas del planeamiento urbanístico.
- B. Planes generales de ordenación.
- C. Instrumentos urbanísticos de desarrollo.
 - a. Planes parciales.
 - b. Planes especiales.
- D. Instrumentos urbanísticos de ordenación sectorial.
 - a. Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad.
 - b. Programa de actuación sobre el medio urbano.

El artículo 134 determina como instrumentos complementarios de la ordenación urbanística: los estudios de detalle; los catálogos; las ordenanzas municipales de edificación y urbanización; ordenanzas provisionales insulares y municipales en los supuestos establecidos por la ley.

Por lo que en este momento interesa, la planificación de los Espacios Naturales Protegidos se encuentra en el Capítulo III del Título II, abarcando los artículos 104 a 117.

La regulación comienza determinando las clases de tales instrumentos (art. 104): El planeamiento de los espacios naturales, que incluirá los usos del territorio en toda su extensión, podrá adoptar la forma de: i) Planes rectores de uso y gestión

de parques nacionales, naturales y rurales. ii) Planes directores de reservas naturales integrales y especiales. iii) Planes especiales de los paisajes protegidos. iv) Normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico. v) Planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000 no incluidos en la red canaria de espacios protegidos.

En cuanto al alcance de tales planes, se especifican las siguientes reglas: i) Los planes y normas de los espacios naturales protegidos establecerán las determinaciones necesarias para definir la ordenación pormenorizada sobre la totalidad de su ámbito territorial, con el grado de detalle suficiente para legitimar los actos de ejecución (art. 105). ii) Los planes y normas de espacios naturales protegidos podrán establecer normas de carácter vinculante y normas directivas, señalando los objetivos a alcanzar (art. 104.1). iii) Todas las determinaciones de los planes y normas de espacios naturales protegidos deben ser conformes con las que sobre su ámbito territorial establezcan, en su caso, las directrices de ordenación y el respectivo plan insular de ordenación, en cuanto que plan de ordenación de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en esta ley. A su vez, estos planes y normas prevalecerán sobre el resto de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, los cuales deberán incorporar sus determinaciones y, en su caso, desarrollarlas. iv) los planes territoriales y urbanísticos habrán de respetar las determinaciones que hubieran establecido los planes y normas de espacios naturales protegidos, y desarrollarlas si así lo hubieran establecido estos. v) En todo caso, en la formulación, interpretación y aplicación de los planes y normas, las determinaciones de carácter ambiental prevalecerán sobre las estrictamente territoriales y urbanísticas contenidas en los mismos, debiendo estas servir como instrumento para ultimar y completar los objetivos y criterios ambientales de la ordenación.

Los instrumentos y planes de espacios naturales protegidos han de incluir la división de tales espacios en función de las siguientes zonas: i) Zonas de exclusión o de acceso prohibido ii) Zonas de uso restringido. iii) Zonas de uso moderado. iv) Zonas de uso tradicional. v) Zonas de uso general. vi) Zonas de uso especial (art. 108).

Dado que, como ya se ha dicho, los Instrumentos y planes de los espacios naturales protegidos han de contener todas las determinaciones precisas para

llegar hasta la ejecución del planeamiento, a partir de dicha zonificación, dichos planes han de tener el siguiente contenido: i) el establecimiento, sobre cada uno de los ámbitos territoriales que resulten de la zonificación, de la clase y categoría de suelo de entre las reguladas en esta ley que resulten más adecuadas para los fines de protección; ii) la regulación del régimen de usos e intervenciones sobre cada uno de los ámbitos resultantes de su ordenación distinguiendo entre usos permitidos, usos prohibidos y usos autorizables; iii) las condiciones para la ejecución de los distintos actos que pudieran ser autorizables; iv) las determinaciones relativas a la gestión y a la ordenación urbanística previstas en la presente ley.

Como se puede observar, estos planes incluyen determinaciones urbanísticas disponiendo el artículo 110 las concretas determinaciones urbanísticas que los mismos pueden contener: a) Atribuir al suelo rústico clasificado por un instrumento de planeamiento general en vigor cualquiera de las categorías previstas para este tipo de suelo en la presente ley. b) Reclasificar como suelo rústico, en la categoría que proceda según sus características, los terrenos que tengan la clasificación de suelo urbanizable, cuando lo exija la ordenación y protección de los recursos naturales. c) En las zonas de uso general, tradicional o especial, reclasificar como asentamientos rurales o agrícolas, según proceda, los terrenos clasificados o calificados de otra forma por un instrumento de planeamiento general en vigor, cuando las características de los servicios con los que cuenten así lo exijan, y la conservación de los recursos naturales y de los valores ambientales presentes lo permita. d) Igualmente, en las zonas de uso general o especial de los parques rurales, excepcionalmente, reclasificar como suelo urbanizable los terrenos clasificados en otro tipo de suelo por un instrumento de planeamiento general en vigor, cuando se consideren precisos para absorber los crecimientos previsibles de carácter residencial permanente, siempre que la conservación de los recursos naturales y los valores ambientales presentes lo permita. Los terrenos reclasificados comprenderán exclusivamente la superficie adecuada al asentamiento poblacional que haya de constituirse.

Como puede comprobarse, estos planes superan con mucho las determinaciones propias de los planes de espacios naturales protegidos

incluyendo determinaciones urbanísticas que en otro caso deberían incluirse en los Planes Generales de Ordenación.

Con todo, estos planes incluyen también las normas, directrices y criterios para la organización de la gestión del espacio natural afectado, así como las precisas para la formulación de los programas específicos a desarrollar para la protección y conservación, la investigación, la educación ambiental, el uso público y disfrute por los visitantes y el progreso socioeconómico de las poblaciones que viven en el espacio natural o en su zona de influencia. Se incluye también la relación de las ayudas técnicas y económicas a la población local afectada, destinadas a compensar las limitaciones derivadas de las medidas de protección y conservación, la delimitación de ámbitos y materias sobre los que, por su problemática específica, deban formularse programas que desarrollen la ordenación establecida por el plan rector, con señalamiento de los criterios que deben respetarse, la previsión de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos y, en su caso, la programación y el estudio financiero de las mismas, así como el señalamiento de los criterios o condiciones que permitan evaluar la conveniencia y oportunidad de la revisión del plan.

1.5. Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos de Canarias

i) Régimen de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000

El Título IV de la Ley se dedica a la Ordenación de los espacios naturales protegidos y de la Red natura 2000. El artículo 169 viene a definir los objetivos de la ordenación de tales espacios, y establece una graduación en los objetivos de gestión. Así comienza disponiendo que “la gestión de la Red Canaria de Espacios naturales Protegidos deberá atender s los objetivos de conservación, desarrollo socioeconómico y usos sostenible”, para justo a continuación añadir: “la conservación es el objetivo primario de todos los espacios protegidos y prevalecerá en aquellos casos en que entre en conflicto con otros objetivos”, lo que se debe traducir en la práctica en que tanto en la ordenación como en la gestión de dichos espacios las finalidades de desarrollo socioeconómico y usos sostenible sólo podrán desarrollarse si no perjudican la conservación de los recursos naturales del espacio. Este principio no debe entenderse cuestionado por lo que dispone el apartado 3 de este mismo artículo cuando dispone que “el

desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas en los espacios protegidos, sobre todo en los parques rurales y paisajes protegidos, tendrá una especial consideración en el planeamiento de los mismos. Con ello, lo único que se quiere poner de manifiesto es que el planificador debe prestar una atención especial a dicha finalidad en la planificación sin que ello pueda justificar el menoscabo de la conservación del espacio. El artículo siguiente especifica algunos de los criterios a tener en cuenta en la ordenación y planificación de tales espacios, haciendo especial incidencia en la necesidad de fijar los objetivos que deben alcanzarse, los criterios para realizar un seguimiento ecológico que permita conocer el estado de los hábitats y de las especies que alberguen y la necesidad de que la Administración tome en consideración la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos, conforme a la categoría de protección de cada espacio, a la hora de elaborar los planes y conceder las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos minerales, de suelo, flora, fauna y otros recursos naturales, o con ocasión de la implantación de actividades residenciales o productivas. Finalmente, el artículo 171 fija los criterios para la restauración de dichos espacios.

A continuación, se regulan en los artículos 172, 173 y 174 la evaluación ambiental tanto estratégica de los planes y programas como de los proyectos que afecten a los espacios incluidos en la Red Natura 2000. Esta regulación sigue en términos generales la regulación contenida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

ii) En concreto, el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos.

El Capítulo IV establece el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos, comenzando por establecer los criterios para su declaración (art. 176.1 y 2) y las clases de los mismos, (art. 176.3) con escasas novedades respecto de la regulación anterior. Si supone una novedad el artículo 177, que, bajo el título de “presupuestos de la declaración de parques y reservas, regula la necesidad de aprobar un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) con carácter previo a la declaración de ambos tipos de espacios. Lo más relevante es que junto a la previsión de un Plan de Ordenación para cada espacio, se prevé

también la posibilidad de que dicha función sea cumplida por los Planes Insulares de Ordenación. Así, se establece que con “carácter previo a la declaración de parques y reservas naturales será preceptivo que, en el supuesto de que el plan insular de ordenación de la isla no tenga esa consideración, se elabore y apruebe el correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales de la zona afectada, de acuerdo con lo establecido por la legislación básica estatal”. A lo que se añade la excepción también recogida en la legislación estatal: “No obstante, en caso de urgencia debidamente motivado, dicho plan podrá ser redactado y aprobado en el año siguiente a la declaración, debiendo, en este supuesto, acomodarse la categoría a la que resulte de este instrumento.

El apartado 2 especifica la posibilidad de que el Plan Insular cumpla las funciones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, especificando que en este supuesto, el plan insular de ordenación debe incorporar “el contenido del plan de ordenación de los recursos naturales de la zona correspondiente de acuerdo con lo establecido en la presente ley y la legislación básica estatal, lo que, entre otros extremos, conlleva la necesidad de posibilitar la efectiva participación ciudadana sobre la adecuación de la categoría de protección propuesta inicialmente para el espacio natural con los valores a proteger”.

El artículo 178 establece la necesidad de que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales contengan la zonificación de los espacios, diferenciando entre una Zona A, la de mayor valor natural, que incluirán los Parques Nacionales, los Parques Naturales y las Reservas Naturales; una Zona B, que incluirá aquellos lugares donde coexistan valores naturales de importancia con actividades humanas productivas de tipo tradicional. En esta categoría podrán incluirse, en parte o en su totalidad, los parques rurales, paisajes protegidos, monumentos naturales y sitios de interés científico de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, y en la que cabe diferencias entre una subzona de aptitud natural y otra de aptitud productiva; finalmente, la Zona C, incluirá “aquellas partes del territorio que por su menor valor ambiental resulten aptas para albergar instalaciones puntuales de interés general”.

A la forma de declaración de los espacios naturales protegidos se dedica el artículo 179 que diferencia entre aquellos cuya declaración corresponde al Parlamento de Canarias mediante Ley (parques naturales, parques rurales,

reservas naturales integrales y reservas naturales especiales), y aquellas cuya declaración corresponde realizarla al Gobierno de Canarias mediante Decreto (monumentos naturales, paisajes protegidos y sitios de interés científico). El artículo 180 regula el régimen cautelar que rige durante la tramitación de la declaración de un espacio natural protegido y que supone que, durante el mismo, “no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que puedan llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicha declaración”. El apartado 2 concreta aún más estas medidas, al señalar que una vez iniciado por orden de la consejería competente en materia de medioambiente el procedimiento de declaración y hasta que se produzca su aprobación definitiva, “no podrá otorgarse ningún título habilitante que, en el espacio natural protegido, habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, sin informe favorable de la referida consejería. Este informe solo podrá ser negativo cuando en el acto pretendido concorra alguna de las circunstancias a que se refiere el apartado anterior”.

El artículo 181 regula la desclasificaciones de los espacios naturales protegidos estableciendo dos reglas: la primera es que la norma de desclasificación debe tener el mismo rango que la que procedió a su declaración; la segunda, que en caso de la desclasificación corresponda al Gobierno, y exclusivamente en ese caso, “sólo podrá realizarse si hubieran desaparecido las causas que motivaron la protección y estas no fueran susceptibles de recuperación o restauración, y siempre que la concurrencia de tal circunstancia no tenga como origen la alteración intencionada de aquellas causas”. Esta norma merece algunos comentarios: primero, no resulta compatible con la proclamación en el artículo 5 del principio de no regresión en materia de espacios naturales protegidos, ya que con la redacción actual parece que el legislador puede, en todo caso, desclasificar cualquier espacio ya declarado con independencia de si han desaparecido las causas para su declaración o no. Segundo, si esto es así, la norma es perfectamente superflua ya que, por un lado, todos los espacios naturales protegidos de Canarias lo han sido por Ley, por lo que el Gobierno no podrá desclasificar ninguno de ellos; además, aunque la declaración haya sido por el Gobierno, siempre puede el Parlamento mediante una Ley desclasificar

un espacio, sin necesidad de cumplir el mandato de este artículo. Finalmente se dispone una prohibición absoluta de desclasificación en el caso de que los espacios naturales protegidos “hubieren resultado devastados por incendios forestales”.

Con una importancia ya menor los artículos siguientes regulan la señalización (art. 182), las zonas periféricas de protección (art. 183), el interés social a efectos de expropiación y derechos de tanteo y retracto (art. 184).

Algún comentario merece el artículo 185 referido a las áreas de influencia socioeconómica. En este punto la Ley sigue casi sin separarse de él, el régimen del Texto Refundido de las leyes de ordenación del territorio y espacios naturales de Canarias. Pues bien, amén de que el desarrollo socioeconómico en los espacios naturales protegidos ha sido más bien escaso, por no decir prácticamente nulo, reitera conceptos inadecuados para la finalidad que se pretende. Así, el desarrollo socioeconómico se basa exclusivamente en dos ideas que, en mi opinión, no son las más adecuadas: la “compensar” a las poblaciones locales asentadas (en el artículo el término “compensación” aparece citado cinco veces), y la de que el desarrollo socioeconómico se basa casi exclusivamente en “promover la realización de obras de infraestructura y equipamientos que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del área y de las posibilidades de acogida y estancia de los visitantes”. Para mí, eso lastra completamente la idea del desarrollo socioeconómico en los espacios naturales protegidos¹.

Finalmente, se incluyen las disposiciones referidas a la gestión de los espacios (arts. 186-195).

1.6. La regulación de la evaluación ambiental estratégica y de proyectos

Finalmente, la Ley contiene disposiciones relativas a la evaluación ambiental estratégica de cada uno de los instrumentos de ordenación que contiene. Para cada uno de ellos, cuando regula el procedimiento de elaboración incluye de

¹ Por no entrar en detalles, me remito a la crítica que en su momento realicé a similar precepto del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, Jiménez Jaén, A.: *El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*, McGraw Hill, Madrid, 2000, p. 149-154.

forma integrada la evaluación ambiental estratégica. Sí ocurre para las Directrices (art. 93), los planes insulares de ordenación (arts. 102 y 103), Planes Generales de Ordenación (arts. 143 y 144) y planes parciales y especiales (art. 148).

Finalmente, la disposición adicional primer se refiere a la evaluación ambiental de proyectos, regulando los proyectos que deben someterse a dicho procedimiento y remitiéndose al Anexo de la propia Ley para concretar los mismos. En todo caso, resulta relevante que esta misma disposición deje sin vigor la legislación propia de evaluación ambiental de proyectos contenida hasta ahora en los artículos 24 a 43 de la La Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, que han sido derogados por la propia Ley 4/2017, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias que se comenta. En su lugar, la propia disposición adicional primera dispone que “La evaluación de impacto ambiental de proyectos se realizará de conformidad con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental”.