

FEDERICO AGUILERA KLINK

Deterioro ambiental y deterioro de la democracia: el caso canario

“Existe la tentación de ver a la democracia de forma excesivamente restringida y estrecha —exclusivamente en términos electorales y no en términos mucho más amplios, en lo que John Rawls ha llamado ‘el ejercicio de la razón pública’. Este concepto mucho más vasto y rico incluye la posibilidad de que los ciudadanos participen en el debate político y, con ello, estar en disposición de influir en las opciones relativas a los asuntos públicos (...) La democracia tiene demandas que trascienden a la urna electoral (...) ¿Qué es exactamente la democracia? Para empezar debemos evitar su identificación con la idea de gobierno de la mayoría”.

Amartya Sen, *El valor de la democracia*

*En los últimos años, muchos lugares están siendo escenario de una serie de problemas medioambientales que, a su vez, reflejan un grave deterioro de la democracia. Los políticos, legitimándose en los votos, toman muchas veces decisiones que no sirven a los intereses de la mayoría. Estas medidas, que en ocasiones tienen efectos negativos sobre el medio ambiente, suelen adoptarse de forma autoritaria, sin la existencia de un debate público propio de un sistema democrático consolidado. El caso de España, y de Canarias en particular, es un buen ejemplo de ello.**

Federico Aguilera Klink es Catedrático del departamento de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna

Habitualmente los problemas ambientales se identifican con los resultados de determinadas acciones cuyos responsables difícilmente reconocemos. Así, cuando se pregunta a la gente cuáles son los principales problemas ambientales, las respuestas suelen recoger una variedad de desastres como el cambio climático, la contaminación urbana, la escasez de agua, el ruido, la (des)ordenación del territorio, etc. Raramente se identifica los problemas ambientales con sus causas reales. El economista alemán Karl Kapp reconocía ya en 1950 que estos desastres se podían explicar porque las empresas

* Este artículo recoge algunas de las ideas expresadas en el libro *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*, Federico Aguilera Klink (ed.), Fundación Cesar Manrique, Lanzarote, 2006.

privadas (aunque tampoco ignoraba a las empresas públicas) tenían como objetivo minimizar sus costes. Esto hacía que los diferentes gobiernos les permitiesen, de manera explícita o implícita, utilizar procesos productivos cuyos residuos e impactos –a los que Kapp califica de “costes sociales”– recaían libremente, es decir, sin compensación alguna, sobre los ciudadanos.

Más concretamente, “el término ‘costes sociales’ abarca todas las pérdidas, directas o indirectas, soportadas por terceras personas o por el público en general, como resultado del desarrollo ilimitado de actividades económicas. Estas pérdidas sociales de diversos tipos pueden tomar la forma de daños a la salud humana, pueden hallar su expresión en la destrucción total o deterioro de los valores a la propiedad y en el agotamiento prematuro de los recursos naturales, e incluso pueden tomar la forma de daños menos tangibles”.² Este planteamiento, bien argumentado y empíricamente documentado por Kapp, en el caso de la economía norteamericana pasó casi desapercibido para la mayoría de los economistas y para el público en general.

Existe un interés deliberado en hacernos creer que la democracia está consolidada porque podemos votar

Paradójicamente, es el informe *Nuestro futuro común*,³ cuyas propuestas de crecimiento económico en nombre del desarrollo sostenible seguramente habrían provocado el colapso del planeta si hubieran sido puestas en práctica, el que menciona de pasada cómo “en los últimos decenios las preocupaciones por los factores ambientales que amenazan la vida han surgido también en los países en desarrollo”.⁴ El problema es que esos países “deben evolucionar en un mundo donde la diferencia de recursos entre la mayoría de los países en desarrollo y los países industriales sigue aumentando, y donde éstos predominan en la adopción de decisiones de ciertos órganos internacionales clave y ya han utilizado gran parte del capital ecológico del planeta. Esta desigualdad es el principal problema ‘ambiental’ del planeta y su principal problema de desarrollo”.⁵ Efectivamente, este desequilibrio en la toma de decisiones y en la apropiación del capital ecológico del planeta parece una buena forma de definir el principal problema ambiental.

² Karl W. Kapp, *Los costes sociales de la empresa privada*, antología de Federico Aguilera Klink, Colección Clásicos del Pensamiento Crítico, Ediciones de la Catarata, Madrid, 2006, p. 53.

³ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁵ *Ibidem*.

En esta línea, aunque con más claridad, se mueve la ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, en el prólogo del informe *Recursos Mundiales 2004*, al señalar que “no hay mayor amenaza para el medio ambiente que la demagogia, es decir, el engaño a los ciudadanos, el ocultismo intencionado de datos y decisiones, la manipulación interesada de la situación real de los recursos naturales y de las alternativas que existen para explotarlos adecuadamente”.⁶ Narbona concluye de una manera que ilustra acertadamente el papel de la toma de decisiones y su vinculación con los problemas ambientales, afirmando que “la forma en que adoptamos las decisiones y quién las adopta a menudo determina lo que decidimos”.⁷ Esta idea enlaza con la cuestión central de la calidad de la democracia y el deterioro ambiental, que es de lo que está hablando la ministra (algo que se puede aplicar, obviamente, a su ministerio y a su Gobierno).

En los últimos años, en Canarias –aunque, evidentemente, no sólo en el archipiélago– un número elevado de personas que se sienten afectadas, directa o indirectamente, por las decisiones políticas que atañen a la construcción de grandes infraestructuras, entre otras medidas, percibe que hay una relación muy directa entre el deterioro ambiental generado por esas infraestructuras y el empobrecimiento de la democracia o la pérdida de su calidad. Esto puede hacer pensar que en algún momento anterior hemos alcanzado niveles de democracia que ahora estamos perdiendo. En mi opinión, no es así, pero sí existe un interés deliberado en hacernos creer que la democracia ya está consolidada puesto que podemos votar. “Vota y calla” sería la esencia de esa democracia, a la que añadiría el corolario de “¡Participa, si te atreves!”. Quizá ahora estamos empezando a profundizar con más claridad en una evaluación de la democracia realmente existente, y nos damos cuenta de que es una democracia ficticia en gran medida pues, aun reconociendo que toda democracia es un proyecto difícil de consolidar, es fácil constatar que no se está convirtiendo en algo cotidiano, ni en una manera de vivir y de tomar decisiones públicas. Además de un aspecto institucional, en el sentido del papel del Parlamento, de los partidos políticos y de los ayuntamientos y gobiernos autonómicos, existe otra cuestión clave: la actitud de los ciudadanos, en el sentido de si éstos adoptan o no los valores y comportamientos democráticos. Ambos aspectos son muy débiles. “(...) el proceso de plena institucionalización de la democracia (y la consiguiente interiorización de sus reglas de juego, convertidas en conducta habitual de los agentes) ha sido mucho más arduo, lento y contradictorio. Lo es en todas partes. En Italia no se ha conseguido del todo, al cabo de cincuenta años; y los italianos han tenido que reconstituir su república, por así decirlo, de nuevo. En España, casi veinte años después de la Transición, el clima de corrupción político-financiera y de desdén por la ley ha generado una crisis política de enorme gravedad, aún por cerrar definitivamente”.⁸

⁶ *Recursos Mundiales 2004. Decisiones para la tierra: equilibrio, voz y poder*, Instituto de Recursos Mundiales-Ecoespaña, Madrid, 2004, p. vii.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Víctor Pérez Díaz, *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997, p. 79.

Lo más grave es que no sólo no se ha cerrado sino que, en los últimos años, se ha ahondado gracias a la economía del “pelotazo” y a una sociedad totalmente “marbellizada”, con unos partidos políticos más atentos a los intereses empresariales que a los sociales y cada vez más alejados de los problemas que realmente preocupan a los ciudadanos. No se trata sólo de la corrupción urbanística y de sus secuelas y antecedentes, sino también de la corrupción relacionada con decisiones sobre la construcción de costosísimas e innecesarias infraestructuras de todo tipo financiadas con fondos públicos; a esta corrupción se le está prestando poca atención, pudiendo ser más grave que la urbanística. No hay que olvidar que, en pleno contexto de cambio climático, el Gobierno aprobó 250.000 millones de euros para el Plan Especial de Infraestructuras y Transportes (PEIT), cuyo objetivo es enlazar por AVE y autovía todas las capitales de provincia. Si la necesidad de esas infraestructuras no está razonablemente justificada, como ocurre en la mayoría de los casos, al no resolver ningún problema real, su construcción se puede entender como el pago de algún precio político por apoyos parlamentarios o de otro tipo. Éste acaba beneficiando, fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, a empresarios próximos a los políticos “apoyantes”, que son casi todos, ya que en estas cuestiones suelen ponerse de acuerdo para aprobarlas por mayoría y dar la impresión de seriedad y de preocupación por un hipotético interés general que equiparan a la construcción de la infraestructura correspondiente. ¿Alguien puede afirmar, en este contexto, que la democracia en España está consolidada?

El indicador más importante de esta pérdida de calidad democrática, pero no el único, es la manera autoritaria con la que las decisiones públicas son tomadas por los gobiernos, formal o ceremonialmente, democráticos. Es decir, hay gobiernos elegidos “democráticamente”, léase a través de las elecciones –aunque algunos de ellos con muy baja participación electoral–, lo que les proporciona una legitimidad democrática “de origen”; no obstante, su toma de decisiones es profundamente autoritaria –al no aceptar un debate público sobre las decisiones controvertidas ni sobre la necesidad de las infraestructuras, ni permitir la participación ciudadana–, lo que invalida esa legitimidad obtenida. Esto se puede denominar deslegitimidad democrática “de comportamiento” o, simplemente, deterioro de la calidad de la democracia.

En otras palabras, es posible identificar, al menos, tres niveles de legitimación democrática. El primero se obtiene a través de las elecciones. Por supuesto, para validar este nivel es muy importante conocer cómo se financian los partidos, quién los financia y si las decisiones posteriores de los políticos, como el citado PEIT, están vinculadas a la financiación recibida previamente. Dentro de este nivel se encuentra, obviamente, el estudio de la participación electoral en el sentido más convencional, es decir, el voto. El segundo nivel se obtiene a través de un debate documentado y razonado. El hecho de que un partido o una coalición de partidos obtengan mayoría absoluta no significa que puedan tomar decisiones de manera arbitraria o ignorar la necesidad de defender la toma de decisiones públicas con

argumentos sólidos sometidos a debate público. Al contrario, la legitimidad democrática de comportamiento sólo existe si las decisiones se toman contando con un debate público documentado y razonado. El tercer nivel de legitimidad proviene del cumplimiento real de las leyes y de la dotación de un presupuesto suficiente para su aplicación.

El problema es que, a menudo, no se cumplen estas condiciones. De hecho, no conocemos bien cómo se financian los partidos ni quién los financia, la participación electoral está bajando y las decisiones de política económica y fiscal favorecen habitualmente a los grandes grupos empresariales y financieros que, quizás, han financiado a los partidos. Tampoco hay debates serios, ni razonamientos documentados, ni participación pública razonable en la toma de decisiones. Y, por supuesto, ni se dotan presupuestariamente las leyes ambientales ni se cumplen en su mayoría, como se verá a continuación, ni los políticos tienen demasiado interés en aplicarlas. Sobre este punto, el fiscal de Medio Ambiente de Madrid, Emilio Valerio, afirmaba con claridad que “en los temas esenciales de ordenación del territorio, usos del suelo, localización, autorización y control de actividades, protección de los espacios naturales (...), el cumplimiento de la ley, en la práctica, depende primordialmente de que los líderes de los grandes partidos tengan la voluntad de erradicar el clientelismo, el amiguismo y la corrupción en cuanto a sus aparatos o estructuras”.⁹ Existe, en consecuencia, un creciente divorcio entre el discurso y la práctica de la democracia que conduce a una inmensa falta de credibilidad de los políticos.

Por otro lado, es habitual que los políticos elegidos defiendan las decisiones autoritarias con expresiones como “mis argumentos son mis votos” o “que se vote” (sabiendo que tienen mayoría), mostrándose indiferentes respecto a lo que argumentan y razonan los que están en minoría. Estas expresiones también son utilizadas de manera despreciativa contra los ciudadanos que defienden más participación y debates públicos, a los que los políticos califican de “antisistema” o “terroristas sociales”, y a los que retan a presentarse a las elecciones en lugar de protestar por la falta de participación ciudadana. Este tipo de respuestas, profundamente demagógicas y autoritarias, ignoran que el artículo 23.1 de la Constitución Española reconoce que “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos en sufragio universal”. La Constitución también obliga a los representantes políticos a desarrollar vías de participación directa, y por eso precisamente los partidos se niegan a desarrollar estos artículos.

En cualquier caso, una decisión tomada por mayoría –sea en el Parlamento nacional, en cualquiera de los autonómicos, en un ayuntamiento o en un cabildo o diputación–, pero basada en mentiras o argumentos incompletos o falsos carece de legitimidad democrática. Aquella frase tan famosa de que “todo tiene que cambiar para que todo siga igual”, dicha

⁹ Emilio Valerio, “¿Por qué no se cumplen las leyes ambientales?”, *Revista Biológica*, Nº 24, 1998, pp. 8 y 9.

con gran lucidez y desparpajo por el sobrino del Gatopardo, y que explica muy bien la parodia de revolución burguesa en 1860 en Italia, puede aplicarse también a la llegada de la democracia a España. Como señala Adela Cortina, “los herederos de los antiguos caciques habían aprendido sus mismos hábitos, sus mismos códigos, su misma lógica. Y aunque ahora es todo más costoso, porque hay que darle *apariencia democrática*, los mimbres con que se teje el cesto son los mismos y sólo se trata de ir comprando voluntades, prometiendo premios o amenazando con ejemplares escarmientos”.¹⁰ Esto es, en gran medida, lo que también está ocurriendo en toda España y, por supuesto, en Canarias.

Toma autoritaria de decisiones en Canarias

Con frecuencia, la toma de decisiones en Canarias, especialmente aquéllas adoptadas por el gobierno autonómico, los gobiernos insulares y algunos ayuntamientos en relación con la ordenación del territorio y la aprobación de la construcción de nuevas infraestructuras, se realiza de forma autoritaria. La situación no es nueva pero se está viviendo con gran intensidad en los últimos diez años. El informe de la Fiscalía de Medio Ambiente de Las Palmas de Gran Canaria de 2001 es muy relevante para comprender estas cuestiones. Sobre los delitos relacionados con la ordenación del territorio, el documento señala:

“(…) estos delitos son la verdadera ‘estrella’ de las denuncias recibidas en este Servicio de Medio Ambiente (junto a los vertidos de aguas residuales procedentes de depuradoras)”.

“Al ser el turismo el motor del desarrollo económico de Canarias, la presión de las promotoras inmobiliarias sobre los distintos Ayuntamientos para conseguir cada vez más y más suelo es evidente, aunque no es necesario que sea muy persistente ante la enorme facilidad con que se dejan convencer los Alcaldes de los Municipios”.

“Como las arcas municipales están enormemente depauperadas debido a la corrupción municipal en el peor de los casos, o al despilfarro e ineficiencia en el mejor de ellos, el urbanismo ha perdido su verdadera razón de ser (la de planificar de modo racional un bien escaso como es el suelo para garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna evitando la especulación) para transformarse en un medio de financiación municipal en el que el primer especulador es el Ayuntamiento”.

“Como los nuevos crecimientos urbanísticos no responden a un diseño y planificación, sino a la necesidad de obtener fondos económicos, estos crecimientos no

¹⁰ Adela Cortina, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid, 1998, p. 41.

van acompañados de un crecimiento paralelo de sistemas generales: no se invierte en depuradoras y las que existen no pueden asumir el caudal tan elevado que comporta el asentamiento de la nueva población; mayores residuos sólidos urbanos que acaban en vertederos desbordados, infraestructuras insuficientes, etc.”.

“(…) se rompe la lógica urbanizadora (...) se permite la urbanización turística en zonas alejadas del municipio; en aquellas en las que el promotor ha comprado cientos de miles o millones de metros cuadrados a precio de suelo rústico, se reclasifica posteriormente en urbanizable y se presenta el correspondiente plan parcial que ya contaba con el beneplácito de las autoridades municipales. El resultado es un gran pelotazo urbanístico para los promotores, particulares que pierden sus fincas a través de expedientes de dominio, alteraciones de las situaciones de fincas en los catastros, construcciones en lugares imposibles, la participación de políticos en negocios inmobiliarios, proyectos de urbanización que entre lo proyectado y lo realizado difieren notablemente, viales públicos insuficientes, invasiones de dominio público, etc.”.

“(…) la situación resultante de todo lo anteriormente expuesto es que el verdadero delincuente medioambiental, en la gran mayoría de las veces, es la propia Administración; y en los delitos urbanísticos, una buena parte de ellos se cometen con la cooperación necesaria de la Administración al otorgar licencias que contradicen abiertamente la legalidad amparándose en la indefinición de la normativa urbanística y sectorial aplicable en unas ocasiones, y en otras aplicando la libérrima voluntad del órgano decisor incluso en contra de todos los informes técnicos”.¹¹

Así, en la toma de decisiones por parte de los ayuntamientos pueden destacarse los siguientes aspectos:

- Dejación absoluta cometida a lo largo de los años por los diferentes responsables políticos.
- La responsabilidad penal por la comisión de estos delitos se difumina dentro del complejo entramado de cargos.

Una decisión tomada por mayoría pero basada en mentiras o argumentos incompletos carece de legitimidad democrática

¹¹ Fiscalía de Medio Ambiente, *Informe anual 2001*, Las Palmas de Gran Canaria (no publicado).

- Las arcas municipales están enormemente depauperadas debido a la corrupción municipal o al despilfarro e ineficiencia.
- El urbanismo se transforma en un medio de financiación municipal en el que el primer especulador es el ayuntamiento.
- Reclasificación indebida de suelo rústico a urbanizable vulnerando la legalidad.
- Un gran “pelotazo” urbanístico con la participación de políticos en negocios inmobiliarios.
- El verdadero delincuente medioambiental es, la gran mayoría de las veces, la propia Administración.

**Aunque estén delante de nuestros ojos, existen
comportamientos políticos y empresariales habituales
que hemos sido enseñados a no ver**

En definitiva, las decisiones municipales sobre el territorio se toman con una mezcla de irresponsabilidad pública, corrupción económica, especulación, vulneración de la legislación y participación de los políticos en los negocios inmobiliarios, todo lo cual consolida el papel de la Administración como delincuente y no sólo medioambiental. El diagnóstico es realmente completo. ¿Qué más se puede decir? Hay una conclusión final expresada por el fiscal de Medio Ambiente de Madrid, que afirma que “El incumplimiento de las leyes ambientales tiene su origen en la corrupción del sistema político. Porque cuando los intereses económicos son de índole menor, éstas se cumplen razonablemente; pero cuando estos intereses son importantes, los incumplimientos son clamorosos (...) El incumplimiento de las leyes ambientales es el mejor barómetro de la corrupción de un sistema político”.¹² Se constata, por tanto, una relación estrecha entre el deterioro ambiental y el deterioro de la democracia explicada por la existencia de poderosos intereses económicos.

Calidad de la democracia y medio ambiente en Canarias

El cuadro 1 muestra algunos de los resultados del proyecto de investigación *Protección ambiental y calidad de la democracia. Evaluación funcional de las instituciones ambientales de Canarias*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología y desarrollado desde 2002 hasta 2005.¹³ Estos resultados no son novedosos pues todos estamos familiarizados con

¹² Emilio Valerio, 1998, *op. cit.*

¹³ Federico Aguilera Klink (ed.), *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*, *op. cit.*

ellos o alguien nos ha hablado de su existencia. Se puede decir que están entre nosotros. Lo original consiste en explicitarlos por primera vez como formando parte de un comportamiento político y empresarial habitual, que está delante de nuestros ojos pero que hemos sido enseñados a no ver (un dibujo de El Roto muestra a una persona tapándose los ojos mientras pasa delante de una pintada que dice “prohibido ver lo evidente”) o que nos negamos a creer por considerarlos exagerados debido a esa enseñanza para no ver. No hay que olvidar que los medios de comunicación, habitualmente sumisos a los poderes políticos y económicos, se han especializado en la construcción social de la mirada, es decir, en señalar nos qué es lo que tenemos que ver y cómo tenemos que verlo. Por eso es tan importante aprender a mirar (pensar) por cuenta propia, como el niño del cuento del rey desnudo.

Cuadro 1. Características de las decisiones autoritarias o indicadores del deterioro de la calidad de la democracia

1. Utilización de argumentos falsos o erróneos que no se corrigen.
2. Imposición de una única “solución” sin diagnóstico públicamente debatido y aceptado sobre cuál es el problema.
3. Declaración fraudulenta del “interés público”.
4. Se ignoran opciones alternativas menos costosas, tanto en términos monetarios como ambientales y sociales.
5. Inexistencia de debate público argumentado y razonado con participación de los promotores del proyecto.
6. Violación impune de la legislación ambiental.
7. Ocultación de información clave por parte de los gobiernos.
8. Coacción de los gobiernos sobre los técnicos para que minimicen o descarten la existencia de impacto ambiental o de opciones alternativas.
9. Frecuente connivencia de intereses económicos entre los políticos que toman las decisiones y las empresas constructoras de las infraestructuras propuestas.
10. Despilfarro de fondos públicos al financiarse infraestructuras que no son necesarias.

Fuente: Entrevistas en profundidad. Proyecto PROTEA

Evidentemente, una decisión razonablemente democrática es aquella que no cumple con las características anteriores. Si se acepta que, posiblemente, toda característica que se exija a una decisión para que sea calificada de democrática va a ser considerada ingenua, puede entenderse que la condición fundamental que tiene que cumplir una decisión democrática es la existencia de un debate público argumentado y razonado, con la máxima

difusión posible, en el que los políticos y sus técnicos estén obligados a participar aceptando la decisión que suponga un argumento de mejor calidad, tanto en la definición del problema como en la elección de las opciones alternativas. Ese debate es necesario porque en él puede salir toda la información no explicitada u ocultada por los políticos, que es la que impide que la mayoría de los ciudadanos entienda cuál es el problema real y cuáles son las opciones alternativas que existen para solucionarlo.

Como señala Amartya Sen, “la fuerza y el alcance de las elecciones depende crucialmente de la existencia de un debate público y abierto. Reducir la democracia a sólo votar resulta lamentablemente inadecuado (...) En la perspectiva más amplia del debate público, la democracia debe otorgar un lugar capital a la garantía de la discusión libre y a la interacción nacida de la deliberación, tanto en el pensamiento como en la práctica política, y no sólo gracias a las elecciones o durante las elecciones (...) Una visión más amplia de la democracia en términos de debate público nos permite entender que las raíces de la democracia van mucho más allá de los estrechos límites de ciertos discursos y crónicas que presentan algunas prácticas que ahora son vistas específicamente como ‘instituciones democráticas’”.¹⁴

Para que este debate sea posible en igualdad de condiciones es necesario que aquellos que se oponen a los proyectos, o sugieren otras soluciones alternativas, cuenten con financiación pública adecuada para consultar con técnicos independientes y con aquellas personas que, por su preparación y/o interés, puedan proporcionar información y argumentos de calidad sobre la deseabilidad y la necesidad de los proyectos en cuestión. Porque el reto consiste en salir del atasco de una “democracia electoral”, bipartidista, caciquil y poco transparente, en la que lo que cuenta es votar, para afrontar “la elección del modo de construcción colectiva de las elecciones”.¹⁵

¹⁴ Amartya Sen, *El valor de la democracia*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006.

¹⁵ Pierre Bourdieu, “El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la ‘voluntad general’”, en *El misterio del ministerio*, W. Loic (coord.), Gedisa, Barcelona, 2005.