

ANÁLISIS DEL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (PIOT) DE TENERIFE DESDE LA PERSPECTIVA GEOGRÁFICA REGIONAL

Víctor O. Martín Martín

Esta comunicación pretende resumir y analizar un documento de planeamiento territorial de escala insular: el PIOT de la isla de Tenerife. Se trata de una de las versiones que en los últimos quince años han circulado sobre el plan que debe articular el desarrollo territorial de la isla a medio plazo. A pesar de que su aprobación no ha sido definitiva, esta es la última propuesta de dicho documento en su forma más acabada. Su importancia, además de su alto grado de formalización, es que la mayor parte de sus propuestas de ordenación se están llevando a cabo o se iniciarán próximamente, por lo que está sirviendo de guía indiscutible para la política territorial que el cabildo tinerfeño está articulando para la isla.

El documento consta de tres partes: A) Estudios Previos, B) Memoria y C) Normas y Directrices. Como en la Memoria se detallan las características de las Normas y Directrices, en la presente comunicación se han agrupado ambos puntos en el apartado B).

A) Los Estudios Previos del documento se elaboraron con una serie de estudios temáticos sobre la problemática del territorio insular.

B) Memoria y Normas y Directrices:

B.1. Conclusiones sobre la información (medio físico, evolución poblacional y distribución residencial, el turismo y sus implicaciones territoriales y económicas, la industria y el comercio, infraestructura y ordenación territorial, los equipamientos y la agricultura).

B.2. Diagnóstico, Objetivos y Criterios de la Ordenación.

B.3. Características y Justificación de la Ordenación (la configuración del sistema de planeamiento insular, ejecución del planeamiento, el Modelo de Ordenación Territorial (MOT), la distribución básica de los usos, áreas Urbanas, la protección del patrimonio natural y cultural, los equipamientos, las infraestructuras, la regulación de los usos primarios, las actividades mineras, la industria y las actividades terciarias, la ordenación del turismo, la residencia).

Teniendo como base la anterior división desarrollaremos el análisis de los déficits y bondades formales del PIOT, así como de la adecuación o no del mismo a la actual organización del espacio insular.

A) SOBRE LOS ESTUDIOS PREVIOS

En sus primeras páginas, el documento parece que se elaboró con una serie de estudios temáticos sobre la problemática del territorio insular, pero luego eso no se deja traslucir en la primera parte de la Memoria referida a las Conclusiones de la Información, ni en la medición

de los procesos ni en la explicación de los mismos. Y de una buena información surge la posibilidad de un buen plan territorial. No se sabe si estos estudios previos tan exhaustivos se han utilizado o no.

B) SOBRE LA MEMORIA

La Memoria contiene tres apartados (B.1. Conclusiones de la información, B.2. Diagnóstico, criterios y objetivos de ordenación y C.3. Contenido del plan y características de la ordenación) que pasamos a comentar.

B.1. LAS CONCLUSIONES SOBRE LA INFORMACIÓN

En este apartado sobre *las conclusiones sobre la información*, existe un error de interpretación de su contenido: no se trataría de ofrecer unas conclusiones sobre la información, sino la información misma y el análisis de dicha información, ya que las conclusiones de la información deben estar contenidas en *el diagnóstico*. Por eso el apartado del diagnóstico no es más que un mediocre resumen y una repetición del punto sobre *las conclusiones de la información*.

Pasando al contenido de esta parte de la Memoria titulada *Conclusiones de la información*, hay que decir que está dividido en ocho apartados (medio físico, evolución poblacional y distribución residencial, las implicaciones territoriales y económicas del turismo, la industria y el comercio, la adecuación del espacio a sus funciones, los equipamientos, la agricultura como actividad económica y conformadora del paisaje y la problemática de los recursos naturales).

Por el grado de atención dedicado a cada uno de ellos, ya se intuye cuáles son los ámbitos territoriales y actividades que va a potenciar el PIOT (el turismo y las grandes infraestructuras y la oferta planificada de suelo), los que va a intentar solucionar (la problemática sobre la dispersión residencial), los que deja de lado (los equipamientos y la agricultura) y los que obligados por la ley (el Plan Insular como PORN) incorpora pero sin contenido ni propuestas claras e integradoras (el medio físico y la problemática de los recursos naturales). Esto se verá luego claramente reflejado en los apartados de criterios y objetivos (B.2.) y en el del contenido y características de la ordenación (B.3.). Vayamos por partes, con el objetivo de argumentar las anteriores conclusiones.

B.1.1. El medio físico

En primer lugar, no se entiende cómo la problemática de los recursos naturales (B.1.8.) no está integrada en este subapartado, no sólo por las relaciones evidentes entre ambos conceptos, sino porque la incorporación del instrumento del PORN a partir de la Ley 12/94 de Espacios Naturales de Canarias (y que también queda perfectamente recogido en el Texto Refundido 1/2000 de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias) al contenido de los planes insulares proporciona a éstos un mayor contenido en la ordenación territorial y ambiental de los recursos naturales.

Parece como si ambos subapartados fueran más el fruto de una imposición legislativa, que el resultado de “un regalo”, como realmente es, para el planeamiento insular otorgado por la propia ley. El documento es bastante descriptivo de los problemas del medio físico y medioambientales (una presentación de los problemas, pero sin conexión entre ellos), pero no

descubre la causa última de los mismos. Y es precisamente el descubrimiento de las causas del deterioro medioambiental lo que permitirá encauzar las soluciones a través del planeamiento insular.

B.1.2. Evolución poblacional y distribución residencial

Una variable tan importante como es la evolución poblacional es tratada apenas en una página. No existe ningún análisis sobre proyecciones futuras de población con diversos escenarios (disminución, estancamiento, crecimiento moderado, alto crecimiento), tan importantes en cualquier documento de ordenación territorial (sobre todo si es integral como es el que proponen los redactores del PIOT), al objeto de determinar diferentes necesidades sociales como son vivienda, infraestructuras y equipamientos, por citar sólo algunas.

Se pasa así, rápidamente a tratar los problemas de la edificación residencial y la dispersión del poblamiento. Aquí se llega a algunas conclusiones interesantes que citamos a continuación:

La edificación residencial no responde a las necesidades de la población (p. 28).

Un importante porcentaje de las edificaciones residenciales de la isla se han realizado al margen de la legalidad urbanística y de forma dispersa sobre el territorio (p. 29).

La posibilidad de que cualquier suelo en cualquier parte de la isla pueda llegar a ser edificado tiene otro efecto colateral que repercute sobre las actividades agropecuarias: los precios del suelo no responden, salvo en áreas muy concretas, a su valor agropecuario, sino a los mucho más elevados de su capacidad de ser edificados (p. 30).

Parece que se tiene conciencia de la problemática del poblamiento insular, lo cual es positivo a priori. Todavía más si se tiene en cuenta que las posibilidades del PIOT de actuar sobre el suelo rústico es, junto con el PORN, una de las principales “herramientas” con que cuentan los planes insulares. Sin embargo, vuelve a faltar en este problema el análisis territorial. Los redactores del Plan lo reconocen:

En ausencia de estudios serios, parece que el factor económico es el que más pesa y que el propietario cuenta con que su terreno pasará a ser urbano en un momento determinado del futuro sin coste alguno por su parte (p. 31).

Pero si no hay análisis territorial ¿cómo se puede solucionar el problema a través de las diferentes propuestas –directrices, disposiciones y normativa– del PIOT? Y ello a pesar de que se había reconocido al principio que:

Uno de los problemas claves del territorio de Tenerife es, sin lugar a dudas, la dispersión (p. 28).

Entonces, ¿por qué esa ausencia de estudios serios? Porque, primero, el problema de la dispersión es complejo y, segundo, no sólo es un problema que afecta a los propietarios del suelo, sino que es un proceso inmobiliario más. Respecto a la complejidad de la dispersión de la residencia hay que decir que el proceso no es uniforme, sino que se presentan numerosas formas de ocupación del rústico. Por eso hasta que no se tipifiquen dichas formas –tipologías–

y los procesos que dan lugar a esas formas, será difícil establecer medidas correctoras. Por lo que se refiere a la necesidad de ampliar la causa de la ocupación edificatoria del rústico desde la propiedad del suelo al proceso inmobiliario en su conjunto (cambios de la propiedad, lugar y agentes que invierten en la edificación del rústico, la ocupación edificatoria del suelo rústico como revalorización del suelo de las áreas circundantes, la edificación presente en el rústico como proceso intermedio entre la vocación inicial de este suelo –el antiguo suelo no urbanizable– y la introducción paulatina de funciones y formas urbanas), es una realidad que los redactores del PIOT conocen o deberían conocer, pero que no se atreven a reconducir. En realidad, apuntando como primera conclusión o hipótesis apresurada, el PIOT es un reflejo de las ideas que los principales agentes articuladores del territorio insular tienen sobre como será el desarrollo futuro de Tenerife. Así, por un lado, se sabe que la urbanización del rústico es un problema territorial, pero a la vez, es una fuente extraordinaria de ganancias futuras. Por un lado, ha sido una fórmula tradicional de los pequeños campesinos y trabajadores de disminuir los costes de la vivienda, escapando de las áreas planificadas a tal fin; por el otro, y al mismo tiempo, grandes extensiones de la isla han ido adquiriendo formas “protourbanas” que iban entrando y están entrando en el mercado inmobiliario. Los agentes inmobiliarios necesitan del máximo territorio posible para urbanizar, por eso les interesa restringir la “autoconstrucción” y dirigir todo el proceso de construcción residencial hacia las zonas controladas desde el punto de vista de la propiedad. El PIOT les articula sus requerimientos de dos maneras: a) se establecen numerosos requisitos para la construcción edificatoria en el rústico (se continúa expropiando de esta manera a la pequeña propiedad) y b) se oferta mucho más suelo en la periferia de los núcleos urbanos consolidados.

Resulta esclarecedor que, frente al anterior apartado del medio físico y los recursos naturales, ya en este apartado de conclusiones de la información se propongan las grandes líneas de actuación en esta materia:

Por tanto se propone una actuación coordinada para enfrentar los distintos frentes del problema, basada en los siguientes criterios:

- Intervención en áreas de gran interés para la creación de operaciones residenciales de gran envergadura.
- Intervención en el mercado del suelo para ofrecer parcelas urbanizadas a costes asequibles.
- Intervención en la recualificación de núcleos urbanos principales.
- Aplicación generalizada de la disciplina urbanística, limitación genérica de la capacidad de construir en suelo rústico, y atribución de las cargas de urbanización a los privados en cualquier tipo de suelo (p. 33).

B.1.3. El turismo y sus implicaciones territoriales y económicas

Sobre este punto existe, como no podía ser menos al tratarse de la actividad que dirige la economía insular, un grado de profundización bastante aceptable en lo que se refiere a los riesgos y problemas detectados fruto del desarrollo turístico de las últimas décadas (envejecimiento de la oferta alojativa en el Norte, vinculación entre lo turístico y lo inmobiliario, bajo nivel de profesionalización y heterogeneidad y dispersión de los capitales que intervienen en las explotaciones turísticas). Pero a pesar de ello, entresacamos dos ausencias procedimentales: una de carácter analítico, que se refiere a una falsa conclusión fruto de un análisis imperfecto, y otra del carácter propositivo del PIOT en esta materia, donde contrasta la visión aparentemente clara de la problemática turística con las disposiciones y

directrices del plan. Empecemos, no obstante, por las ideas ciertamente más positivas, a través de citas del documento del Plan.

Las amplias competencias del PIOT en materia turística:

De acuerdo a dicho carácter estratégico, el PIOT ha de intervenir decisivamente, a través de sus competencias (que se refieren fundamentalmente a la ordenación física de la oferta y a la regulación de sus condiciones de entrada y mantenimiento en el mercado de explotación turística), en la configuración del sector turístico tinerfeño (p. 35).

Los riesgos del monocultivo turístico:

En cualquier caso, el aparente optimismo que en términos globales parece deducirse de la evolución de las grandes cifras no debe ocultar los riesgos inherentes al actual modelo de crecimiento económico. La debilidad de cualquier monocultivo (y Tenerife tiene sobrada experiencia histórica en esta materia) es que la desaparición de las condiciones que lo sustentan hunde brutalmente la economía. En este sentido, la más llamativa diferencia del turismo respecto a los sectores con predominio económico en otras etapas históricas, es la magnitud cuantitativa de sus efectos. Ni la población que alberga la isla, ni los indicadores de su nivel de vida, ni la intensidad de la expansión y distribución entre el conjunto de las relaciones económicas, puede compararse en orden de magnitud con otras etapas históricas. Tal hecho sólo quiere decir que una eventual debacle turística tendría consecuencias muchísimo más desastrosas que anteriores crisis y abandono de monocultivos (p. 41).

De las anteriores citas se pueden extraer dos conclusiones importantes. En primer lugar, el PIOT es un instrumento que tiene competencias claras para la ordenación de la actividad turística. En segundo lugar, existe un problema, un riesgo para el territorio y la sociedad insular que viene dado por el excesivo sobredimensionamiento de un subsector económico como es el del turismo. En definitiva, se tiene conciencia del problema y se cuenta con un instrumento para solucionarlo o, al menos, para reconducirlo. Pues bien, ¿cómo lograr este objetivo en el marco actual de la isla de Tenerife? Es aquí donde comienzan nuestras objeciones.

En primer lugar, una objeción de carácter analítico, esto es, sobre la naturaleza de los procesos de génesis y evolución de los espacios turísticos. Se trata de la tesis, ya convertida en tópico, sobre el hecho de que en la conformación de estos espacios de ocio ha predominado la dinámica inmobiliaria sobre la dinámica turística. El PIOT asume esta tesis:

La conclusión, pues, ha de ser que es necesario un cambio de actitud en la ordenación del desarrollo turístico, consistente en la consolidación de la demanda y la estabilización de la actividad de explotación de servicios turísticos (no sólo alojativos), frente al crecimiento, tanto de nuevos turistas como de nuevas plazas. Ello pasa por supeditar los mecanismos inmobiliarios a los intereses de conformación y recualificación de un espacio turístico que pueda garantizar la competitividad suficiente para su mantenimiento futuro (p. 44).

Tesis que amplia lo inmobiliario a la propiedad del suelo:

La aludida rigidez del modelo, mayor en la práctica de la que imponen los dictados de la legalidad vigente, impide cualquier capacidad de reacción para adecuar la oferta a la demanda. Los suelos clasificados entran en un mercado muy saturado, en el que la urbanización efectiva puede demorarse diez o más años; esta realidad configura una situación comprometida desde el punto de vista económico, cuanto la capacidad de producir la oferta se encuentra adjudicada a priori sin tener en cuenta las necesidades de la demanda (p. 47).

En definitiva esta tesis (aplicada no sólo a Canarias, sino a todos los espacios turísticos españoles), es asumida por el PIOT y viene a decir que existen dos tipos de agentes en la conformación de las áreas turísticas: los inmobiliarios (a veces, especuladores inmobiliarios) y los agentes propiamente turísticos. Y lo que plantea el PIOT es reconducir los intereses inmobiliarios hacia prácticas propiamente turísticas. Desde nuestro punto de vista, esta tesis es errónea y así lo hemos intentado demostrar en el libro *El turismo en el Sur de Tenerife: de la renta agraria a la renta urbana*, donde se muestran numerosos ejemplos donde la propiedad, la promoción, la construcción y la explotación turística (tanto alojativa como de servicios complementarios) es realizada por el mismo agente (y, además, puede ser tanto un agente local, como peninsular o extranjero).

Pero lo realmente importante en este debate sobre dinámica inmobiliaria *versus* dinámica turística (es decir, lo inmobiliario ha predominado hasta ahora sobre lo turístico) es que la misma se plantea no para recualificar la oferta actualmente existente, sino para justificar el crecimiento turístico futuro en base a la argumentación de que son posibles nuevas actuaciones turísticas de calidad y sostenibles sobre el territorio insular basadas en los criterios y disposiciones del PIOT (por fin, el predominio de lo turístico sobre lo inmobiliario).

Por eso, las propuestas del PIOT se encaminan mayoritariamente no a la corrección del modelo turístico actual (recualificación de la oferta actual), sino a la corrección (imposible, por otro lado, a causa de la naturaleza de los grandes agentes turísticos) del crecimiento futuro. Ello se observa meridianamente en la siguiente cita:

Una pregunta inmediata sería si es posible (o conveniente) fijar un techo o capacidad máxima turística de la isla, objeto de determinación cerrada por algunos planes insulares y que incluso aparece señalado en la LOT. El PIOT asume que hay –tiene que haber– un límite máximo para la capacidad turístico-alojativa de Tenerife, pero entiende que este límite no puede establecerse sin entrar en un nivel de estudio detallado de la oferta en fase de consolidación para adecuar las expectativas de crecimiento a las necesidades reales del sector y a las exigencias de la demanda. El establecimiento del modelo turístico para la isla exige la reconsideración del modelo que ya está fijado por las vías de los hechos a través del planeamiento general y parcial, para verificar su viabilidad y, en su caso, establecer las oportunas medidas correctoras.

Las implicaciones sociales y económicas de la fijación de techos son de tal calibre que aconsejan su tratamiento diferenciado del actual documento, que centre sus objetivos y los esfuerzos de las administraciones implicadas en un tema de tanta trascendencia (p. 50).

Por lo tanto no hay un claro objetivo de intervenir en el modelo, sino solamente sobre la reconducción de su crecimiento. Por eso las propuestas, que podían ser más o menos aceptables y racionales en una isla que se iniciara en el desarrollo turístico, suponen para el caso de Tenerife una ampliación legalizada vía planeamiento del mismo modelo turístico de ocupación del territorio. Ello es todavía más grave cuando se señala que:

En cualquier caso, se considera que –en términos sólo cuantitativos– la oferta ha alcanzado ya la dimensión suficiente para permitir un volumen de negocio adecuado a las necesidades de desarrollo socioeconómico tinerfeño (p. 50).

Nuevamente, en uno de los puntos clave de la ordenación insular como es el del turismo se proponen medidas en las conclusiones de la información, antes del apartado del diagnóstico, criterios y objetivos. Algunas de estas medidas, si tuviesen posibilidades de implantarse realmente en un marco real de recualificación de los espacios turísticos existentes (y no los futuros), supondrían avances para acentuar la competitividad del producto turístico insular:

Por ello, gran parte de las medidas del PIOT pretenden incidir sobre los mecanismos de gestión en cuyo marco se produce la autorización de nuevos productos turísticos (p. 52).

El PIOT profundiza en la delimitación conceptual de lo que son usos turísticos acotando lo que está destinado a ser turístico (y, por tanto, sobre lo que hay que aplicar criterios específicos de ordenación y gestión) de lo que no. El simple deslinde conceptual y normativo de lo turístico (siempre que se logre la aplicación de los mecanismos suficientes de control sobre el uso) ha de tener por sí solo efectos positivos de enorme incidencia sobre la futura conformación de la oferta y –consiguientemente– sobre el funcionamiento del sector (p. 53).

Finalmente, el PIOT parece adolecer de estudios y posicionamientos sobre temas tan importantes dentro del territorio turístico como son el turismo residencial (cuantificación e importancia superficial, función económica y posibilidades futuras dentro de un marco de recualificación de productos turísticos), el turismo interior (regional o insular), la oferta alojativa ilegal o el *Time Sharing*.

B.1.4. La industria y el comercio

La preocupación principal de los redactores del PIOT en este punto es la comprobación de que existen 1.600 hectáreas clasificadas como suelo industrial, pero sólo unas 500 están ocupadas actualmente. A ello hay que unir 900 hectáreas más de suelo industrial de prosperar el planeamiento en trámite y los numerosos desarrollos industriales que se han generado al margen del planeamiento. Así se justifica el estudio del sector:

A pesar de todo ello, la existencia de más de 20.000 puestos de trabajo directos, de 16 millones de metros cuadrados clasificados como suelo industrial, la evolución última, dinámica y creciente de este tipo de actividades y la necesidad de ofrecer alternativas a los innumerables talleres y almacenes que encuentran difícil encaje en los tejidos residenciales de los núcleos, presupuso la necesidad de dedicar un estudio detenido a este sector (p. 54).

El objetivo es, y aquí también vuelve a notarse por tercera vez (residencia, turismo y ahora industria), revalorizar los suelos industriales para lograr su efectiva ocupación. ¿Cómo se lograría tal propósito? Ampliando el concepto de suelo industrial, pues, según señala el PIOT, el suelo industrial actualmente ocupado es diverso:

Del estudio de las áreas afectadas se llega a la conclusión de que en este suelo se sitúan, además de las actividades de elaboración de productos a partir de la transformación de materias primas o de productos menos elaborados, otras de almacenaje, distribución, reparación e incluso comercialización de productos, que se sitúan indiferenciadamente en este tipo de suelos. El PIOT reconoce esta realidad y confiere al suelo industrial un significado amplio que admite la ubicación de todas las actividades mencionadas (p. 56).

Además otras soluciones serían a) la señalización de áreas de preferente localización industrial a nivel comarcal y local y b) la recualificación de los ámbitos industriales existentes.

Esta dicotomía entre el suelo industrial y el sector industrial propiamente dicho (que siempre podría ser un sector a potenciar para diversificar la economía insular), se observa en el tratamiento inmobiliario de la mayor instalación industrial de la isla (la refinería):

Evidentemente habrá que analizar con mayor detenimiento, atendiendo a su singular trascendencia, las diferentes alternativas de la refinería cara al futuro. En cualquier caso, parece que el futuro de esta importante industria básica haya de pasar bien por la gradual reconversión de su proceso productivo, haciéndolo más eficiente, de tal forma que incluso podría ir liberando gran parte del suelo que ocupa, o bien por optar por su desaparición definitiva a medio largo plazo (p. 57).

Al fin y al cabo la refinería tiene “una posición absolutamente estratégica en la ordenación de la expansión santacrucera” pero “se comporta como un enclave industrial, que mantiene fuertes relaciones comerciales con el resto del mundo, y no como una industria motor de un complejo industrial importante” (p. 57). Y efectivamente, esta es la realidad esta industria canaria: se comporta como los otros sectores económicos de las islas, como sectores únicamente exportadores, sin conexión alguna con el mercado interior. Pero entonces, ¿por qué no se propone que esa industria cumpla, además de la de carácter estratégico, con la misión que este tipo de instalaciones cumple en los países desarrollados, generando las industrias derivadas que un mercado como el archipelágico puede necesitar? No, para el PIOT lo que se debe tener en cuenta en la ordenación ¿residencial? de la expansión santacrucera.

El PIOT plantea también la necesidad de polígonos industriales comarcales, justificando así la posible ampliación de este tipo de suelo (cuando el estudio señalaba que existía más de 1.000 hectáreas de suelo industrial sin ocupar y 900 más en proceso de aprobación):

Existe otro tipo de demandas que atañe al ámbito comarcal y que se refiere a necesidades de implantación de pequeños polígonos destinados al almacenamiento y distribución de productos a dicha escala territorial. En el ámbito local la necesidad de ubicar espacios para sacar del interior de los cascos las industrias y talleres de carácter molesto e insalubre (p. 58).

Por último, se apuesta por convertir el entorno de Los Rodeos mediante polígonos de actividades de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Una propuesta irrealizable por irracional, cuando no existe más política industrial que la de la desindustrialización.

Al comercio, un subsector tan importante, apenas se dedica una página.

B.1.5. Infraestructura y ordenación territorial

Se parte en este punto de la idea –generalizable al conjunto de la planificación económica y territorial en España– de que las infraestructuras promueven el desarrollo socioeconómico:

Se reconoce la responsabilidad singularmente relevante de ciertos elementos de infraestructura en todo modelo de ordenación territorial. Se incluirán obviamente dentro de esta reflexión el papel de elementos como la red viaria, que juega en todas las circunstancias, pero mucho más en Canarias, un cometido de soporte y catalizador del crecimiento, o el de los puertos y aeropuertos, más allá de su función como canalizadores de las conexiones con el exterior, en la estructuración de una comunidad insular como la canaria (p. 61).

Aún así, esta posición de partida de los redactores del PIOT no parece después traducirse en una valoración de los impactos de todo tipo (territoriales, ambientales, sociales y económicos) que la construcción de las infraestructuras futuras van a tener en el modelo de ordenación insular de la próxima década (vuelve a faltar el análisis territorial). Aclarando esta toma de posición se puede leer:

El Plan Insular no se plantea con la voluntad de sustituir a un conjunto de trabajos en curso o que se desarrollarán en el futuro (planes de carreteras, hidrológico, de vertedero de escombros, directores de aeropuertos...), sino de constituir el referente básico para su contrastación con la realidad y con el proyecto territorial previsto (p. 61)

La contradicción salta a la vista: si “se reconoce la responsabilidad singularmente relevante de ciertos elementos de infraestructura en todo modelo de ordenación territorial” como es que el PIOT sólo constituye “el referente básico para su contrastación con la realidad y con el proyecto territorial previsto”. Se disminuye así las posibilidades del planeamiento territorial-ambiental insular frente al planeamiento sectorial.

Pero es más, el PIOT no se queda en una autolimitación de su potencialidad ordenadora, sino que justifica –sectorialmente– la ampliación de las grandes infraestructuras insulares. Veamos cómo.

Respecto a la red viaria, su ampliación se justifica (en medio folio) en función de a) los condicionantes morfológicos (geográficamente esto hoy ya no se puede mantener), b) la presión de los usuarios y c) el crecimiento del parque móvil. De existir esta problemática (muy discutible), no se explica su naturaleza última y se confunden los efectos con las causas de la misma.

Las transformaciones más importantes en el modelo de organización del viario insular quedaría de la siguiente manera:

a) Sacar los tráficos insulares del continuo urbano, creando una vía de circunvalación que aporte nuevas vías de penetración a la conurbación Santa Cruz-La Laguna desde el Oeste, a lo que ayudará el traslado del puerto comercial.

b) En el sector Oeste: reforzar la conexión viaria y conexión de la comarca Norte con el Sur a través de un trazado nuevo para permitir el acceso de la población del Norte al Sur y para permitir el acceso de los visitantes turísticos a los servicios y atractivos con que cuenta la comarca NW y así aumentar la actividad en la zona (¿dónde están las encuestas que dicen que los turistas no van al Noroeste de la isla por su inaccesibilidad?).

En definitiva, esa gran idea decimonónica del cierre del anillo insular que ahora se denomina corredor. Esta enorme infraestructura en su trazado Oeste (con un nuevo trazado desde Los Olivos –Adeje– hasta Buen Paso –Icod–), además y sobre todo por la necesidad de atenuar los enormes impactos ambientales (espacios protegidos por los que atraviesa), supondrá un coste económico adicional que la hará muy apetecida para los posibles contratistas.

El otro sector del corredor insular, la circunvalación de la conurbación Santa Cruz-La Laguna, además de su alto coste económico e impacto territorial, supondrá la revalorización de los terrenos hoy por hoy susceptibles de contener el futuro crecimiento urbano de Santa Cruz y La Laguna.

Un pequeño apartado de este punto que ha merecido nuestra atención está dedicado a la relación entre la movilidad de la población y la red viaria. Y lo sacamos a colación porque expone una tesis que nunca habíamos oído y que sirve a los redactores del PIOT para “matar varios pájaros de un tiro”, y con ello solucionar problemas tan importantes como el del viario, el de la edificación dispersa y el del transporte público:

La relación entre la red viaria y el modelo territorial, pero esta es una relación biunívoca. En efecto, el modelo territorial elegido exigirá una red viaria adecuada y la red viaria es capaz de crear el modelo territorial. En el caso tinerfeño la persistencia en las tendencias a la dispersión poblacional dificulta enormemente la creación de una red eficaz de transporte público, lo que obliga a utilizar en exclusiva el vehículo privado como medio de transporte; este hecho aumenta a su vez las tendencias a la dispersión.

Por otra parte, la estructura dispersa requiere una cantidad proporcionalmente más elevada de infraestructura de todo tipo que un modelo concentrado, con lo que se favorece el aumento de la dispersión, el modelo se encarece y pierde funcionalidad. La urbanización a borde de camino, por la estricta dependencia que tiene del vehículo privado para la movilidad de la población, lleva a la isla a una irremediable parálisis de la movilidad. Por tanto, para mejorar la calidad y funcionalidad de la red viaria habría que invertir las tendencias a la dispersión, creando entornos urbanos compactos y de tamaño suficiente para permitir una política de transporte público eficaz (p. 66).

Es decir, la dispersión dificulta la creación de una red eficaz de transporte público, lo que obliga a utilizar el vehículo privado y esto a su vez aumenta las tendencias a la dispersión; por lo tanto, solución: hagamos que los núcleos a borde de camino se conviertan en núcleos concentrados (imaginamos que esto se hará a través del crecimiento urbanístico del suelo

rústico intersticial y/o de los núcleos ya consolidados) y, entonces y sólo entonces, se podrá desarrollar una política de transporte público eficaz, mientras tanto no queda otro remedio que ampliar la red viaria. Además, como resultado del previsible crecimiento urbano de las tres áreas más económicamente activas de la isla (Santa Cruz-La Laguna, Valle de La Orotava y Los Cristianos-Playa de las Américas) ya se esboza la construcción de otra gran infraestructura –metro ligero y transporte interurbano ferroviario (un viejo proyecto de principios de siglo)–:

Los índices de crecimiento de dichos núcleos indican que un futuro no muy lejano habrá necesidad de implantar un transporte alternativo que satisfaga esa demanda” (p. 67).

El acrecentamiento y acondicionamiento de la red portuaria supone otra de las mayores apuestas del PIOT: la construcción del puerto de Fonsalía para comunicación con las islas occidentales (pasajeros y vehículos), puerto comercial de Granadilla (movimiento de mercancías destinados al abastecimiento y a la exportación), cambio de funciones del puerto de Santa Cruz (incremento del tráfico de pasajeros y atracción de cruceros de turismo, reducción del tráfico de mercancías y recuperación de la fachada urbana de la ciudad). El propio documento del PIOT lo reconoce cuando señala que:

Las nuevas tendencias de la política de transportes y la inadecuación de las infraestructuras actuales para absorberlas ha llevado a considerar necesaria una completa remodelación de la infraestructura portuaria de la isla, que ha de suponer cambios sustanciales en la estructura territorial consolidada (p. 69).

Respecto a la necesidad de los nuevos puertos, cuando ya existen infraestructuras adecuadas o, en todo caso, mejorables, no está justificada. Más bien se trata del traslado de las funciones portuarias de Santa Cruz y Los Cristianos hacia los nuevos puertos de Granadilla y Fonsalía. Pero lo más remarcable es que los cuatro puertos, bien por su nueva construcción, bien por su necesaria remodelación, implican la inversión de enormes sumas de dinero público que llevan aparejadas grandes ocupaciones de suelo (por ejemplo: el acceso al puerto de Fonsalía desde el corredor insular implicaría la construcción de un nuevo tramo de autopista desde el cruce de Vera de Erques), y que no están justificadas por un “atasco” de las funciones portuarias actuales (es lo que ya hemos denominado sobredimensionamiento de las grandes infraestructuras en el nivel insular).

Grave por la significación de la propuesta es también la relación futura entre la ciudad y el puerto de Santa Cruz de Tenerife (que además de puerto turístico y la pérdida de función comercial): “recuperación paulatina de la fachada urbana de la ciudad, transformando a medio plazo las actividades industriales y de almacenaje en recreativas y comerciales entre el Parque Marítimo y Valleseco” (p. 70). Esto significa la tendencia hacia la definitiva conversión en un área turístico-recreativa-residencial de Santa Cruz (proceso que, por otro lado, ya se ha iniciado), perdiendo la ciudad toda función comercial-portuaria e industrial (ya se evidenció esta propuesta en el tratamiento de la refinería).

B.1.6. Los equipamientos

De forma poco clara quedan en manos de las administraciones competentes (excepto los dos hospitales comarcales), dejando sin significado la escala insular para este tipo de dotaciones y a pesar de las múltiples carencias que a este respecto presenta la isla según el

propio PIOT, y limitándose a establecer criterios de coordinación territorial y de relación con el modelo territorial:

... dificultad para establecer, desde un plan de ámbito insular, las previsiones que permitan satisfacer dichas carencias. En unos casos por la imposibilidad de fijar desde un plan de alcance genérico como el PIOT la estructura de prestación de servicios de cada una de las redes dotacionales, por otro lado porque supondría una injerencia en las competencias de organismos cuyo ámbito de actuación específico es la fijación de dichas redes y garantizar su funcionamiento (p. 76).

Es una verdadera “lástima” que no se aprovechen las posibilidades del PIOT en el sentido de establecer al menos una propuesta jerárquica insular de equipamientos en razón de variables de naturaleza territorial (como se hizo en el caso del suelo industrial, por ejemplo): a) la población y el poblamiento y b) de la división y realidad comarcal (a las que tantas veces se acude a lo largo del texto del Plan). Por otro lado, siendo el Cabildo la institución que representa al conjunto de Tenerife y la que podría impulsar muchas de los equipamientos y dotaciones insulares, no se entiende como el PIOT no contiene una propuesta clara en este sentido. Si ya se sabía de antemano que existe “dificultad para establecer, desde un plan de ámbito insular, las previsiones que permitan satisfacer dichas carencias”, entonces ¿para qué se hicieron los estudios sobre la red insular de equipamientos?

B.1.7. La agricultura

En un principio se señalan aspectos importantes de la relación que existe entre el turismo y la agricultura productiva y la necesidad de la conservación del paisaje y de la protección del suelo, aspectos ambos –se señala– en los que la agricultura tiene un papel decisivo.

Pero inmediatamente después los redactores del PIOT descartan las posibilidades que este instrumento de ordenación tiene respecto al sector: Así, y una vez señaladas las medidas de actuación necesarias, se señala:

La mayor parte de estas medidas tienen un carácter eminentemente sectorial, alejadas de las determinaciones estrictamente territoriales (p. 83).

Más abajo, cuando se ocupa de las alternativas que tengan un carácter específicamente territorial en la agricultura, lo vuelve a reiterar:

La problemática y la mayor parte de las alternativas hasta aquí expuestas, dependen de opciones en buena medida ajenas al planeamiento o a la ordenación territorial. La función específica del planeamiento respecto a la agricultura, y en un marco en que se contemplan conjuntamente las diversas actividades y usos del territorio, se ha venido reduciendo, en el mejor de los casos, a la preservación de determinados suelos para un uso exclusivo agrícola. Sin embargo, la simple adscripción de unos terrenos a un uso agrícola exclusivo es insuficiente para asegurar el mantenimiento de los mismos (p. 83).

Y nos preguntamos ¿por qué no? ¿Para qué están entonces los artículos sobre el suelo rústico de la Ley de Ordenación del Territorio?

No sólo no hay respuesta en el documento a estas cuestiones, sino que además el PIOT delimita únicamente: “ámbitos de vocación preferentemente agrícola, al objeto de preservarlos para dicho uso... Pero no cabe defender una regulación urbanística del suelo agrícola sólo desde la prohibición, o con criterios exclusivamente proteccionistas” (p. 83). Es decir, si caben “criterios exclusivamente proteccionistas” en los espacios naturales protegidos pero no en el suelo agrícola: ¿pero no se decía al principio de este punto que la agricultura tiene importantes funciones paisajísticas, edafológicas, de recarga de acuíferos, etc.?

B.2. DIAGNÓSTICO; OBJETIVOS Y CRITERIOS DE LA ORDENACIÓN

B.2.1. Diagnóstico de la situación actual de la isla; previsiones de evolución

Tratando conclusiones tales como a) un modelo económico y territorial muy consolidado, b) la ausencia de gobierno del territorio, c) la persistencia de procesos de urbanización no controlada, d) el litoral como espacio de gran valor estratégico y e) la superación de la capacidad endógena de la isla, permiten a los autores del PIOT llegar a la siguiente conclusión poco optimista del estado actual de Tenerife:

El paisaje como resultado de una interacción a lo largo del tiempo entre la naturaleza y la acción del hombre, puede ser considerado como una expresión sintética del estado de los recursos territoriales. A su vez, como escenografía, tiene un valor fundamental en la calidad de vida de los habitantes de la isla y en la valoración que de ella hacen los visitantes turísticos. Tanto la proliferación de acciones, como la poca conciencia sobre la magnitud de los efectos que dichas acciones tienen sobre el territorio está transformando nuestro paisaje hacia un entorno periurbano construido, de baja densidad, en el que los parámetros de calidad quedan muy por debajo de los requerimientos que la isla necesita para mantener la calidad de su oferta turística (p. 106).

Esto es, el paisaje como recurso fundamental de la principal actividad de la isla está siendo sometido a acciones que, sin conciencia sobre sus efectos, han dado lugar a un entorno periurbano construido. Consecuencia: la disminución del producto turístico tinerfeño.

B.2.2. Los objetivos de la ordenación

Por lo tanto, el objetivo del PIOT es la racionalización de la ocupación y explotación del territorio insular:

El carácter insular del territorio canario, limitado en extensión y recursos, fragmentado territorialmente y de enorme riqueza ambiental, paisajística y ecológica, y las enormes tensiones de que está siendo objeto, derivadas de un crecimiento poblacional y económico de enorme magnitud, obligan a establecer medidas de racionalización en el uso del territorio para evitar, tanto el agotamiento de sus recursos, como el deterioro de la calidad de vida y de la oferta turística en que está basada la economía del archipiélago.

A un objetivo tan general (conservación de los recursos naturales, mejora de la calidad de vida, en un marco de desarrollo económico basado en el turismo), firmado por cualquiera que trabaje en temas de ordenación territorial, no se le puede poner ningún tipo de contra-argumentos. Pero, aún así, y suponiendo que este gran objetivo viene dado por la dependencia

evidente de la sociedad insular respecto del turismo, ¿con los criterios y características del PIOT puede realmente cumplirse dicho objetivo? Ya se ha visto como en las conclusiones de la información los aspectos temáticos tratados difícilmente podrían cumplimentar el objetivo perseguido. Ahora, se entra a desarrollar el plan propiamente dicho, con los criterios y características de la ordenación, es decir, en el cómo.

B.2.3. Los criterios de ordenación

Cinco criterios de ordenación son los que únicamente se han tenido en cuenta. Veamos de qué manera y cuál es su contenido.

a) La consolidación de un modelo insular de uso del territorio:

Dicha estructura general se configura, en el PIOT, a partir del reconocimiento de aquellas pautas de ocupación y uso del territorio que configuran implícitamente los rasgos generales de la estructura actual, para reforzar sus características positivas y anular o reconducir aquellas desviaciones que puedan desvirtuar el modelo hacia derroteros no deseados. Se trata de una estructura conservadora, en tanto en cuanto no propone cambios revolucionarios en el modo de usar el territorio, sino que intenta corregirla, potenciando los rasgos positivos de una estructura ya existente (p. 112).

¿En qué parte del documento están recogidos esos rasgos positivos de una estructura ya existente? No los hemos podido localizar. No se trata tampoco de una estructura conservadora, porque sólo las Operaciones Singulares significarían un cambio destacado del modelo territorial y si a ello añadimos, las posibilidades que se abren a la expansión del proceso inmobiliario y la construcción de nuevas infraestructuras, el cambio se convierte en “revolucionario”.

b) El PIOT como marco de desarrollo territorial.

Una de las ideas que subyacen directa o indirectamente en el documento del PIOT es la de servir como marco de desarrollo territorial, es decir, como si de un “manual” de intervención se tratara:

Uno de los contenidos básicos del plan es la definición de un mínimo basamento común sobre el que desarrollar el entramado normativo de los distintos planes, definiendo los conceptos de los usos, actividades e intervenciones que habrán de ser utilizados por los planes al establecer sus regulaciones normativas. En el mismo sentido se encamina la definición de contenidos y el alcance de los planes que se desarrollen en la isla, tanto desde perspectivas sectoriales como territoriales (p. 114).

Los redactores del plan renuncian así a las posibilidades que ofrece el PIOT desde la perspectiva de la normativa territorial, como cualquier plan de escala pequeña (PGOU, PRUG, Plan Especial, etc.). Es como si no se comprendiese el nuevo alcance que la escala insular permite como marco de desarrollo normativo (artículos 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias), y que debería quedar claro cuando se está hablando sobre los Criterios de Ordenación.

c) La recualificación de la oferta turística.

Este criterio es una repetición de la declaración de intenciones ya manifestadas en el capítulo sobre el turismo en las conclusiones de la información, por lo que nos remitimos a lo allí comentado. Según los redactores, la aprobación del PIOT supondrá que las nuevas intervenciones de implantación de productos turísticos habrá de incidir en la recualificación de la oferta:

Disociar la producción turística de la inmobiliaria, equivale a romper la lógica histórica por la cual la ocupación de nuevo suelo es controlada por la propiedad en función de intereses inmobiliarios, sustituyéndolo por reglas de programación que vinculen las operaciones de transformación territorial a proyectos reales de explotación turística, acordes con los objetivos de desarrollo y recualificación del sector (p. 116).

Estos nuevos (crecimiento) proyectos turísticos se desarrollarán mediante el instrumento de Actuación Territorial en los ámbitos de referencia turísticos definidos por el PIOT (donde se aprecia incongruencias en los planos de “Modelo de Estructura Urbana” y “Modelo de Ordenación Territorial”: en el primero, toda el área que está por debajo del corredor insular entre Los Cristianos y Los Gigantes aparece como *Ámbito de Referencia Turístico*, mientras que en el segundo aparece mayoritariamente como *Área de Regulación Homogénea Agrícola 1*).

La recualificación de la oferta es considerada por el PIOT como acciones de tipo muy diverso (paisaje, mantenimiento agropecuario, equipamiento de ocio, etc.). Pero no se señala ningún criterio para recualificar la oferta alojativa actual (en funcionamiento o aprobada por el planeamiento).

d) La promoción de las actividades primarias:

El PIOT propone (ya que no cabe defender una regulación urbanística del suelo rústico) un proceso de transferencia de recursos destinado al mantenimiento y mejora del paisaje agrícola y plantea la necesidad de subvencionar el cometido medioambiental que caracteriza al agricultor (p. 117).

¿Cómo intenta entonces el PIOT solventar el problema de la urbanización creciente del suelo rústico, cuando éste ha sido uno de los problemas fundamentales que el propio Plan ha detectado en Tenerife? ¿Tiene la agricultura de exportación intensiva un cometido medioambiental? ¿En que consiste ese proceso de transferencia de recursos hacia el paisaje agrícola?

e) La protección del patrimonio natural y cultural.

Aquí, como aún no se sabe lo que la isla contiene, no hay más criterio que el de la necesidad de tenerlo en cuenta y el de llevar a cabo su catalogación.

B.3. CARACTERÍSTICAS Y JUSTIFICACIÓN DE LA ORDENACIÓN

Aquí esperábamos encontrar una justificación de la ordenación, pero tampoco aparece, tratándose más bien de una repetición, con un grado más de detalle de lo dicho en páginas anteriores.

Se trata en este punto de presentar la descripción del sistema de planeamiento (B.3.1) y ejecución insular (B.3.2), así como una nueva descripción del modelo de ordenación territorial propuesto (B.3.3), una descripción básica de los usos (B.3.4) y una descripción y criterios más pormenorizada de las áreas (B.3.5. Urbanas, B.3.6. La protección del patrimonio natural y cultural, B.3.7. Los equipamientos, B.3.8. Las infraestructuras, B.3.9. La regulación de los usos primarios, B.3.10. Las actividades mineras, B.3.11. La industria y las actividades terciarias, B.3.12. La ordenación del turismo y B.3.13. La residencia).

El PIOT define tres tipos de disposiciones: generales (condiciones del planeamiento), territoriales (condiciones de admisibilidad) y sectoriales (condiciones para el uso sectorial).

B.3.1. La configuración del sistema de planeamiento insular

Nada nuevo que no contemple ya el Decreto Legislativo 1/2000 en cuanto a los tipos de planes: ambientales (PORN o regulación de un recurso concreto), sectoriales (forma y contenido de un Plan Territorial Especial), planes y normas de los espacios naturales protegidos, de infraestructuras y equipamientos (forma y contenido de un Plan Territorial Especial), territoriales y generales urbanísticos.

Destacar aquí la importancia que pueden tener figuras como los planes ambientales, pues el mismo PIOT reconoce que los PORN prevalecen sobre cualesquiera otras figuras.

B.3.2. Ejecución del planeamiento

Se realizará a través de los siguientes instrumentos: a) Operaciones Singulares Estructurantes (OSE), b) Actuaciones de Infraestructuras y Equipamientos, c) Actuaciones Territoriales, d) Actuaciones de Desarrollo Urbanístico y e) Actuaciones Individuales.

Las O.S.E. son 10: puerto y frente marítimo de Santa Cruz, polígono y puerto de Granadilla, puerto y centro de servicios de Fonsalía, aeropuerto de Los Rodeos y entorno, aeropuerto Reina Sofía y entorno, nueva ciudad de Cabo Blanco, complejo turístico de salud del Valle de La Orotava, complejo integral de tratamiento de residuos de Arico, complejo turístico recreativo de Rasca, complejo de servicios del Macizo Central. A grandes rasgos ya se ha hablado de las repercusiones de muchas de estas grandes infraestructuras.

Destacan por sus futuras implicaciones territoriales el instrumento de ejecución de las actuaciones territoriales:

Los planes territoriales o urbanísticos regulan las condiciones en que pueden (o deben) ejecutarse actuaciones determinadas en suelos concretos, dentro de sus niveles competenciales en el sistema de planeamiento. Sin embargo, algunas actuaciones, que deben situarse necesariamente en suelo rústico debido a su singular naturaleza, no pueden preverse a través de planeamientos previos ya que su

ordenación debe vincularse al momento en que se plantee la iniciativa real de ejecución de tales actuaciones (p. 135).

Esto ya lo posibilita el art. 25 del Decreto Legislativo 1/2000. Se situarán en suelo rústico o en las Áreas de Regulación Homogénea Litorales y pueden ser:

- a) Puertos deportivos, parques de atracciones y temáticos, parques acuáticos, hipódromos, grandes clubes deportivos, campos de golf, circuitos de karting, etc.
- b) Todo tipo de inmuebles de iniciativa privada que se adscriban a cualquier iniciativa dotacional (complejos sanitarios, asistenciales).
- c) Las industrias singulares.
- d) Los complejos turísticos, hoteles con oferta complementaria, hoteles de naturaleza y campamentos de turismo.

Se trata, pues, de otra nueva posibilidad de ocupar el suelo rústico (se supone que excepto el clasificado como de protección ambiental como se lee en dicho art. 25, aunque el PIOT no lo señala).

Por si las figuras de planeamiento competentes pudieran poner trabas a la implantación de las Actuaciones Territoriales el PIOT condiciona:

Por regla general, cualquier figura de planeamiento competente para regular la admisibilidad de los usos en su ámbito territorial podrá prohibir la implantación de Actuaciones Territoriales en áreas de ordenación detallada que delimite y en las que resulten incompatibles con su modelo de ordenación, lo cual deberá justificarse expresamente (p. 136).

B.3.3. El Modelo de Ordenación Territorial (MOT)

Características (pp. 139-140): naturaleza esquemática (síntesis que contiene aquellas determinaciones con carácter estructurante sobre el territorio), carácter de conjunto de directrices para la redacción del proyecto o planeamiento, naturaleza abstracta (no señala trazos ni ámbitos); es flexible, global y abierto.

Estas características concuerdan muy poco con el punto 4 del art. 18 del Decreto Legislativo 1/2000:

- 4. Los Planes Insulares habrán de definir el modelo de ordenación territorial que se propugna para la isla y hacia cuya consecución deberán dirigirse coordinadamente las actuaciones públicas y privadas.

A estos efectos establecerán, al menos, las siguientes determinaciones:

- a) La estructura y localización de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones e instalaciones de servicios públicos de relevancia e interés social para la isla.
- b) El esquema de distribución y priorización de los usos y actividades estructurantes del territorio insular, con expresa localización y regulación ordenada de las actividades relevantes para el desarrollo económico y social autonómico o insular y,

específicamente, criterios para la delimitación en los instrumentos urbanísticos de ámbito municipal de las siguientes zonas del territorio:

- 1) Las que deban preservarse del proceso urbanizador y, en su caso, edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la isla.
- 2) Las que deban destinarse a usos del sector primario, en especial los forestales, agrarios o extractivos.
- 3) Las aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, determinando si procede las condiciones que limiten el incremento de capacidad, reservando a los Planes Generales la delimitación de los sectores urbanizables turísticos.

Y es que “modelo” significa en un PIOT todo lo contrario de síntesis y abstracción, es decir se trata de un modelo real del territorio: ¿en qué se convertirá Tenerife, cuál será su imagen, si se llevara a la práctica este PIOT en concreto? Además, ya hemos visto que no se trata de un documento de planeamiento sin propuestas de enormes incidencias territoriales (autopistas, puertos, aeropuertos, expansión turística y urbana, etc.).

B.3.4. La distribución básica de los usos

Los ámbitos resultantes de la división insular se agrupan en categorías de igual régimen básico normativo, denominados Áreas de Regulación Homogénea (ARH). Las ARH son las unidades de referencia en la distribución básica de los usos del MOT. Las ARH se clasifican por el destino básico que se les designa en el MOT y, en segundo lugar, según los regímenes de usos y criterios de desarrollo y gestión diferenciados. Y son Áreas: Naturales (27%), Forestales (35,5%), Litorales (1,2%), Agrícolas (21,3%), Comunes (4,2%), de Interés Estratégico (4,3%) y Urbanas (6,5%). De total de la superficie insular sólo un 62,5% (sin entrar en las posibilidades que en este sentido pueden abrir los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos), están fuera de posibles desarrollos de grandes infraestructuras y equipamientos o desarrollos urbanísticos.

El alcance de la normativa de las ARH si que es “abstracta” cuando se refiere al planeamiento de desarrollo (p. 147):

- a) La distribución pormenorizada debe ser compatible globalmente con la establecida por el PIOT.
- b) El régimen normativo que establezca el planeamiento sobre cada ámbito, desarrollará las determinaciones sobre este capítulo para el ARH a que se adscriba, que serán vinculantes a estos efectos.
- c) En caso de que se adscriba suelos a categorías de ARH distintas a las previstas por el PIOT, el plan deberá argumentar los motivos de divergencia con lo previsto por el PIOT (y luego ¿se admitirá si se argumenta bien? ¿será esto a lo que se refería el PIOT cuando hablaba de que en el MOT no habría señalamiento de trazos ni de ámbitos?).

Carácter y finalidad de las distintas áreas:

Como ya se ha comentado la denominación de las diferentes categorías de áreas responde en principio a su vocación específica. Si bien esta relación es clara para todas aquellas áreas cuya vocación específica es la protección, no lo es tanto para las comunes y de interés estratégico (p. 149).

Ambas áreas, las comunes y las de interés estratégico suponen el 8,5% del territorio insular (más que las áreas urbanas). Su definición es, debido a su “escaso interés”, la de contener nuevos usos e intervenciones:

Se incluyen en la categoría de ARH comunes las que en el modelo de ordenación territorial no cumplen funciones que exijan la protección específica de sus valores naturales o productivos, ni forman parte de asentamientos urbanos o de dotaciones insulares... Las ARH comunes resultan, por tanto, idóneas para la aparición de usos e intervenciones que, por su naturaleza y dinámica, encuentran difícil encaje en la estructura de ordenación insular, y cuya ubicación concreta no puede preverse desde el PIOT.

Se incluyen en la categoría de ARH de interés estratégico los ámbitos que, por su específica función en la propuesta de Modelo de Ordenación Insular del PIOT, se delimitan como suelos idóneos para albergar operaciones de desarrollo urbanístico y territorial. Las ARH de interés estratégico cumplen alguno de los siguientes fines:

- Señalar los suelos donde deben ubicarse preferentemente las operaciones de expansión de los núcleos que conforman el sistema de asentamientos urbanos del MOT.
- Reservar los espacios de mayor idoneidad para el desarrollo de nuevas áreas turísticas.
- Delimitar aquellos espacios donde el PIOT propone actuaciones singulares de infraestructuras, servicios o espacios de singular interés económico que han de constituirse en elementos estructurantes del MOT (pp. 149-150).

Es la confirmación de que se va a continuar con el modelo de ocupación territorial. Esta propuesta debería estar fundamentada en una previsión del crecimiento de la población y de las actividades económicas en el futuro, aunque en ninguna parte del documento aparezcan los análisis que lo demuestren.

B.3.5. Áreas Urbanas

Atendiendo a su realidad física y situación jurídico-urbanística... se clasifican en las siguientes categorías: consolidadas, en proceso de consolidación y nuevas (aquellas que no existen como realidad física ni jurídica y que, por tanto, son delimitadas sobre terrenos que se han mantenido al margen del proceso de urbanización –¿suelo urbanizable? –) (p. 151).

Todos los objetivos del sistema de áreas urbanas caminan en la dirección de su expansión y crecimiento. Uno de estos objetivos es propiciar la concentración de los procesos de crecimiento urbano, sin embargo se permite la creación de nuevas áreas autónomas con superficie mínima de 25 hectáreas.

B.3.6. La protección del patrimonio natural y cultural

El documento del PIOT sigue sin aportar nada a la protección del medio natural y ambiental.

Por lo demás se confirma la renuncia a la ordenación de los ámbitos litoral y marino (debido a su complejidad, extraordinaria presión de todo tipo de actividades y

desconocimiento sobre las consecuencias de las intervenciones): “la ordenación de las áreas litorales tampoco puede ser abordada por el PIOT desde su escala de análisis por las razones ya citadas. En consecuencia se ha dispuesto la formulación de planes de desarrollo de escala y contenido adecuados a la ordenación de cada sector litoral (PEOL y PORN) (p. 157).

Nada sobre el agua como recurso. Y eso que en el apartado de los recursos naturales de las conclusiones de la información se puede leer que el acuífero está sobre-explotado.

B.3.7. Los equipamientos

Nos encontramos ante un manual de procedimientos para la planificación y ejecución de los equipamientos. Pero estos equipamientos son abstractos ya que no se sabe los que son y dónde van ubicados los que por lo menos tendrían una naturaleza de ámbito insular. Pero esto es una consecuencia de la ausencia de análisis territorial, y ello a pesar de que el documento del PIOT reconoce la falta general de equipamientos en la isla.

B.3.8. Las infraestructuras

También se trata de indicaciones procedimentales.

B.3.9. La regulación de los usos primarios

a) Las actividades forestales. ¿No pueden darse actividades de explotación en las áreas forestales?

Se plantea la expansión de las áreas boscosas a través de las Áreas Forestales Potenciales sobre las antiguas fincas de las medianías altas. Por las cumbres también viene la expropiación de las pequeñas fincas.

b) Las actividades agrarias y ganaderas:

La actividad agraria ha sido el principal factor de transformación del paisaje de la isla a lo largo de la historia; puede afirmarse desde este punto de vista que la imagen de buena parte de la isla es producto de una labor constructiva continua y que su conservación depende, en gran medida, del mantenimiento de la actividad. Desde el punto de vista productivo, el relativamente escaso peso económico de la actividad se ve compensado por el importante papel que juega en el mantenimiento de los valores ambientales de una isla esencialmente turística (p. 175).

De esta lectura surge la pregunta: ¿de qué agricultura se está hablando y en qué estado se encuentra en la actualidad? Porque no parece que esté hablándose de la isla de Tenerife. Dentro de las ARH se encuentran las agrícolas que suponen un 21,3% de la superficie insular, pero ¿cuál es realmente la superficie cultivada en la actualidad?, ¿qué agriculturas están en expansión y cuáles en retroceso?, ¿cuál es el tratamiento que el PIOT propone para las miles de hectáreas abandonadas?, ¿dónde se encuentra en definitiva la ordenación del suelo rústico insular?

Las propuestas de intervención (pp. 175-176) son sorprendentes (reserva de terrenos para el desarrollo de la actividad), no propias de un plan territorial (aumento de la productividad y mantenimiento de los valores naturales y paisajísticos, pero no se dice cómo), o se dejan para

la elaboración de futuros planes (desarrollo de una ordenación sectorial realizado en el marco de un plan específico a medio y largo plazo).

Se vuelve a desaprovechar otra oportunidad del plan insular en el sentido de iniciar, por fin, una política de ordenación agrícola ambiental y de protección de suelos.

c) Pesca y marisqueo:

Se establecen nuevas pautas de explotación... antes que introducir nuevas normas en un campo que se considera suficientemente reglamentado en líneas generales. (p. 177).

La regulación de la actividad en ámbitos concretos es una materia que escapa a las posibilidades de ordenación actuales, debido a la necesidad de estudios sectoriales que proporcionen la información necesaria para articularla. Dicha regulación será uno de los objetivos del PORN del medio marino que desarrollará la Ordenación del ARH Marina (p. 178).

Conclusión: se pospone para más adelante.

B.3.10. Las actividades mineras

Aquí sí que se ha elaborado una ordenación total del sector, y no es casual, ya que es uno de las materias primas básicas para la principal actividad de la economía insular: la construcción. Se necesita asegurar el aprovisionamiento y por ello:

Se establece una regulación con un grado de detalle y un alcance normativo singular de las actividades extractivas por el PIOT. Buena parte de lo dispuesto en este capítulo tiene carácter de determinaciones vinculantes, con aplicación directa para regular el ejercicio de actividades extractivas en el territorio insular (p. 180).

Los objetivos perseguidos (p. 181): 1) asegurar el autoabastecimiento insular de insumos geológicos y 2) garantizar el racional ejercicio de estas actividades en cuanto al aprovechamiento de recursos no renovables (menor impacto y sin conflictos con otros usos). Que objetivos tan atractivos si se propusieran para otras actividades y recursos de la isla como la agricultura o el agua.

El PIOT define los ámbitos en que se puede producir y permitir el ejercicio de tal actividad (15 en toda la isla, vinculados casi todos a grandes empresas de la construcción), los cuales tendrán un carácter temporal; el planeamiento establecerá una función definitiva para cada ámbito, pero el PIOT no lo señala y ello podría haber sido bueno para empezar a implicar a la actividad extractiva con la restauración paisajística.

Las canteras en el resto del territorio se consideran como usos a extinguir, y en ellas sólo serán autorizables las actividades de restauración (¿no se va a obligar a restaurar?).

B.3.11. La industria y las actividades terciarias

Los cuatro grandes objetivos del PIOT para la industria se refieren a las políticas de suelo (pp. 184-185):

1. Facilitar la implantación de industrias en el suelo actualmente vacante.
2. Mejorar y recualificar el suelo industrial existente.
3. Promover nuevos espacios productivos para empresas innovadoras.
4. Controlar el establecimiento industrial al margen del planeamiento.

Se permite la ampliación de nuevo suelo industrial a través del PIOT mediante los Proyectos de Actuación Territorial para las industrias singulares y a través de operaciones singulares para polígonos industriales (además de la ya definida para Granadilla). Pero se debe tener en cuenta que de las cuatro categorías de usos terciarios e industriales, tres quedan definidos por el planeamiento urbanístico municipal o de desarrollo.

Respecto a las actividades terciarias, los objetivos son los siguientes, también con claras evidencias de expansión territorial (p. 185):

1. Recualificar las áreas comerciales tradicionales.
2. Instalar adecuadamente las grandes áreas comerciales en el modelo de ordenación sometándolo para ello a mecanismos que permitan valorar la idoneidad de cada iniciativa en su conjunto.

Se articulan, por último dos grandes Operaciones Singulares Estructurantes de naturaleza industrial-comercial en los entornos de ambos aeropuertos.

B.3.12. La ordenación del turismo

a) Criterios de ordenación en materia turística (pp. 189-190):

1. Relación biunívoca entre la instalación turística y el suelo (¿qué se va a plantear para las 500.000 camas ya en funcionamiento o aprobadas por el planeamiento municipal que no han aplicado este criterio?; criterio que por otro lado va en relación a las estrategias de actuación de grandes empresas promotoras, altamente consumidoras de territorio).
2. La adecuación de la isla como escenario turístico.
3. Recualificación y diversificación de la oferta turística existente.

b) Esquema de ordenación:

Este tipo de áreas turísticas, en las que se produce un proceso de clasificación de suelo cuyo desarrollo posterior por parcelas aisladas no está ligado a un proyecto de explotación turística conjunto y adecuado a la oferta turística en que se inserta, se denominan áreas turísticas convencionales (p. 193).

Esto no es del todo cierto, pues muchos de los planes parciales que actualmente concentran urbanizaciones turísticas están concebidos como una unidad, y, aunque luego se realizaban compraventas de parcelas individuales, el problema estuvo en la especulación de los promotores tanto en el suelo como en la edificación. Pero además, se debe tener en cuenta que en la actualidad son estas urbanizaciones las que funcionan y dinamizan la economía insular y el hecho de que funcionan queda demostrado en que grandes touroperadores se están

apropiando de ellas comprando complejos hoteleros y extrahoteleros. Queremos decir que es la ciudad turística actual la que debería merecer la atención del PIOT, más que los posibles crecimientos futuros, tal y como se desprende de la lectura de este apartado. Sin embargo, la intervención del PIOT en estas áreas de producción convencional será (p. 193): 1) limitación en la creación de nuevas áreas y 2) proyectos de explotación turística que legitimen la transformación del suelo; es decir, posibilitar más crecimiento.

Y ello a pesar de que:

El eje de la política de actuación en la configuración de la oferta turística ha de ser la intervención sobre los núcleos turísticos existentes...; por tanto se proponen estrategias de intervención para su mantenimiento y recualificación (p. 193).

c) La recualificación de las áreas turísticas existentes.

Los referentes para la reconversión están definidos a través de directrices de diseño y de las condiciones mínimas de calidad que se estipulan tanto para las nuevas áreas como para los nuevos establecimientos turísticos. Es significa que dichas directrices las mismas tanto para las nuevas como las antiguas áreas, lo cual no deja de ser contradictorio respecto a la naturaleza procesual que han dado o darán origen a los espacios turísticos tinerfeños.

Pero esto no se materializa porque en la p. 196 se evade la cuestión, dejando las intervenciones posibles al planeamiento urbanístico (PERI):

Ahora bien, la diversidad de situaciones de cada área existente, así como las limitaciones competenciales y de escala del PIOT, exigen que sean los planes de desarrollo (urbanísticos principalmente) los que aborden la ordenación detallada de los procesos turísticos en estos entornos, desde el objetivo general de lograr la máxima adecuación de su situación previa a los criterios establecidos respecto a las áreas nuevas. Así pues, han de ser dichos planes los que, de acuerdo con los criterios del PIOT, delimiten las áreas turísticas existentes, las evalúen y, según su situación y posibilidades de desarrollo, definan su carácter y función en el mercado turístico tinerfeño, estableciendo la consecuente ordenación pormenorizada (p. 196).

Además es muy ambicioso el PIOT porque:

se establecen directrices, cuya materialización va mucho más allá de los límites del campo competencial otorgado a los planes insulares (p. 194)

d) La implantación de nuevas áreas turísticas.

El PIOT establece una división de la isla en Ámbitos de Referencia Turísticos, definidos como reservas de suelo con mayor capacidad para albergar instalaciones turísticas (la mayor parte de dichos ámbitos se ubica sobre ARH agrícolas 1, de mayor calidad agrícola de la isla: comarca litoral del Suroeste, Valle de La Orotava e Isla Baja).

¿Cómo se llevarían a la práctica estos nuevos desarrollos sobre los ART?:

La incidencia en el sistema de producción de la oferta turística exige extraer las decisiones de implantación de nuevo suelo turístico de la esfera estrictamente

urbanística. Esta es la finalidad de concebir el suelo urbanizable con destino turístico como no sectorizado, cuya sectorización requeriría de un procedimiento específico, que aún implicando la modificación o revisión del planeamiento municipal, trascienda claramente sus límites (p. 194).

Para evaluar la conveniencia de sectorización de suelos turísticos, el PIOT dispone de un conjunto de condiciones de sectorización y, finalmente, se establecen disposiciones que constituyen directrices de diseño de nuevas áreas (que conforman la oferta turística y complementaria) (pp. 194-195).

Asimismo, el crecimiento turístico se podrá realizar a través de la implantación de establecimientos aislados. El PIOT plantea dos modalidades: 1) en parcelas con condición de solar en áreas urbanas consolidadas, turísticas o no; 2) en suelo rústico a través de procedimientos de calificación territorial o proyecto de actuación territorial y someterse a las condiciones del planeamiento tanto insular como municipal (p. 195).

Por último, se delimitan dos Operaciones Singulares: el Complejo Turístico- recreativo de Rasca y el Complejo de Servicios del Teide.

B.3.13. La residencia

a) Criterios y objetivos: corregir las tendencias actuales para promover la concentración de la edificación residencial y disminuir así el impacto del disperso (por lo tanto, el marco es organizar el futuro crecimiento urbanístico); política de actuación pública para un modelo más equilibrado de distribución territorial de la población (difícil de extraer cuando se visiona el mapa del Modelo de Estructura Urbana, en el que todos los núcleos comarcales de la isla poseen ámbitos de preferente expansión residencial, consolidando así el desequilibrado esquema actual).

Para conseguir dichos objetivos el PIOT señala que debe darse una gestión activa que propicie la existencia de suelo urbanizado suficiente, de coste accesible y adecuadamente localizado. Este tan traído y llevado tema del alto coste de la vivienda provocado por el precio del suelo, es difícil de sostener. Hay que decir que hacia 1991 y con datos del Avance del PIOT, Tenerife tenía sólo en el suelo urbanizable (sin contar con las numerosas parcelas de suelo urbano todavía sin edificar) la posibilidad de duplicar la población de la isla. ¿Cuánto suelo habría que detraer para el mercado inmobiliario para que los precios fueran de “coste accesible”? En cuanto a la producción de vivienda pública, el PIOT no presenta datos sobre las necesidades de vivienda insular, ni por comarcas o municipios, ni de la existencia de suelo municipal, etc.; variables todas ellas indispensables para lograr los objetivos señalados en este apartado.

b) Uso residencial y áreas residenciales.

Uno de los objetivos es concentrar la población evitando el disperso pero:

Si bien por regla general se entiende que la residencia debe concentrarse en las áreas urbanas, se admite su implantación en determinadas áreas rurales, llamadas áreas rurales con capacidad residencial... Se dividen en:

- Asentamientos rurales: ámbitos con un cierto grado de concentración edificatoria que permite considerarlos como recintos compactos de uso residencial sin alcanzar las características propias de los núcleos urbanos.
- Asentamientos agrícolas: ámbitos vinculados a un viario que da servicio a usos residenciales vinculados al ejercicio efectivo de actividades agropecuarias (p. 200).

c) El esquema de ordenación: 1) sistema insular de asentamientos residenciales con sus directrices, 2) conjunto sistematizado de criterios normativos cuya aplicación se dirige a la formulación del planeamiento urbanístico y 3) criterios que deben guiar las actuaciones públicas en materia de suelo, vivienda y dotaciones.

Se propone, finalmente, lo Operación Singular de la nueva ciudad de Cabo Blanco.

ALGUNAS CONCLUSIONES FINALES QUE SE DESPRENDEN DE LA LECTURA DEL DOCUMENTO DEL PIOT DE TENERIFE

a) La larga tramitación del PIOT: no se “cree” en el papel de la planificación territorial de escala insular.

Como muestra el mismo documento en sus páginas 2 y 3, la elaboración del PIOT ha sido excesivamente larga en el tiempo (comenzó en 1990). Y claro en todo ese tiempo han ocurrido tantos hechos (en los procesos territoriales, en la normativa jurídica, en las exigencias de los contenidos de los planes de ordenación), que se intuye en el documento una especie de justificación por la tardanza debido a esos hechos. Pero lo que parece más grave es el anquilosamiento y pérdida de efectividad para la toma de decisiones de los estudios previos que o se hicieron hace muchos años (la entrega del documento de la 3ª etapa del PIOT se realizó en diciembre de 1994, según se puede leer en la página 2) o muy rápidamente por las exigencias del contenido del mismo (los volúmenes de estudios para la elaboración del PORN).

b) Un mediocre documento de planificación territorial.

Para los que hemos trabajado y leído algo sobre conceptos, principios, técnicas y estructura de un documento de planificación territorial, el PIOT de Tenerife es mediocre.

Se confunden diversas partes del documento (por ejemplo: las conclusiones de la información son más bien un diagnóstico); faltan partes tradicionales de los documentos de ordenación como las proyecciones demográficas o el planteamiento de diversas posibilidades de modelos futuros de ordenación para la isla y cómo actuar ante los mismos; numerosos errores la ya de por sí escasa documentación cartográfica del Plan (núcleos de población importantes que están ausentes, ARH Comunes que hoy son extensas áreas agrícolas); se repiten párrafos enteros en diferentes apartados del documento debido al no conocimiento de los contenidos que cada apartado debe llevar y a la escasez de argumentos que justifiquen los objetivos, criterios y disposiciones del Plan.

c) Desde el punto de vista de la Geografía, el PIOT adolece de análisis territorial.

Un buen plan no sólo tiene como base una información pormenorizada, sino, y sobre todo, un correcto análisis de dicha información: una información de naturaleza territorial que debe tener un gran soporte cartográfico donde se expresen los procesos espaciales y se visualicen los objetivos perseguidos.

¿Dónde está el trabajo de análisis comarcal (fundamentos de la comarcalización insular) y las propuestas que del mismo se han extraído, sobre todo en el nivel de los equipamientos?

d) El análisis del principal sector económico insular no es correcto.

El análisis de la principal actividad que articula el territorio insular en la actualidad, el turismo, demuestra un desconocimiento de la génesis y funcionamiento de los espacios de ocio, y, como consecuencia no es posible la propuesta de la necesidad de separar la producción turística de la producción inmobiliaria en el marco del futuro crecimiento de este uso del territorio.

e) El PIOT no ofrece los instrumentos necesarios para el control de la edificación dispersa en el suelo rústico.

En una isla dividida por la propiedad de la tierra (en algunas zonas en forma de microfundismo), es imposible destinar áreas concretas a la localización de determinados usos, porque una vez que se sabe su clasificación experimentan una revalorización, produciéndose una traslación de la edificación hacia las áreas aún no controladas por el planeamiento y que resultan, por ello más baratas. De ahí lo interesante que hubiera sido la protección del suelo rústico vía normativa del Plan Insular (por lo menos intentarlo). Sin embargo, lo que ofrece el PIOT son nuevas –y no tan nuevas– formas de ocupación legal del suelo rústico (ARH Comunes, Estratégicas, agrícolas y Litorales; Ámbitos de Referencia Turísticos o de Preferente Expansión Residencial; instrumentos para intervenir en estas áreas localizadas sobre suelos rústicos en la actualidad).

f) El PIOT se parece más a un reglamento que a un plan de ordenación territorial.

De la lectura del documento se concluye que casi todo él responde a directrices (indicativas y de procedimiento), más que a un plan de ordenación territorial (y no es porque no haya marco legal para ello). Un manual de procedimiento donde se olvida la componente territorial y resulta difícil de descubrir la ambiental.

g) Un plan para seguir con la ocupación del territorio y no para ordenar y racionalizar los procesos actuales.

Parece como si todos los problemas de la isla sólo tuviesen como única solución una misma forma: una mayor ocupación del territorio. Ya se vio esto en las propuestas sobre la residencia, en las del subsector turístico, en las de la recualificación industrial y en la futura construcción de grandes infraestructuras.

h) El PIOT no debe ser un plan más que exige la legislación vigente.

La importancia del Plan Insular de Ordenación Territorial, frente a uno de desarrollo económico, radica no sólo en la fragilidad de la componente ambiental en los territorios insulares, sino en que el factor tierra (suelo) es el principal factor de producción insular.

En definitiva, el documento de PIOT de Tenerife debería ser, como señala en su página 13: “el conjunto de disposiciones necesarias para establecer el modelo de ordenación de la isla”, pero el modelo propuesto es continuista, pues abre las puertas definitivas a un proceso de

deterioro a) de la infraestructura física y de los recursos naturales, b) de la economía productiva y c) de la calidad de vida, mediante la ocupación inmobiliaria progresiva del territorio insular.