

MEGAPROYECTOS, REORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL PROYECTO DE PUERTO INDUSTRIAL EN GRANADILLA (TENERIFE, CANARIAS)

Luz Marina García Herrera
Fernando Sabaté Bel¹

INTRODUCCIÓN

Este trabajo propone una reflexión sobre las iniciativas de realización o reactivación de grandes infraestructuras, los denominados “megaproyectos”, que han conocido un importante impulso en el contexto internacional en los últimos años. Estas propuestas se caracterizan por la elevada inversión económica que requieren, por el importante papel que desempeña el sector público y por las profundas transformaciones que producen allí donde se realizan. El estudio de su ejecución ha llevado a plantear si la inversión pública funciona como un instrumento de desarrollo o como una fuente de intensos conflictos en los asuntos locales. La propuesta de construcción de un puerto industrial en Granadilla, en el sur de la isla de Tenerife, constituye una manifestación local de esta tendencia general. El proyecto ha suscitado una amplia polémica y movilización ciudadana que se ha centrado de modo preferente en el impacto ecológico que produciría. En cambio, se echa en falta el análisis de las transformaciones que esta potente infraestructura generará sobre el sistema territorial de la isla, línea que este trabajo propone iniciar. Para ello repasa los objetivos y las razones del proyecto, así como la reorganización espacial que puede implicar el traslado de las funciones portuarias desde su actual ubicación en el municipio de Santa Cruz de Tenerife; analiza asimismo la controversia social y la participación ciudadana activadas en torno a este proceso y su posible incidencia sobre la toma de decisiones.

POLÍTICAS NEOLIBERALES, REESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL Y MEGAPROYECTOS

Relación entre el sector público y el privado

A lo largo de las últimas dos décadas del siglo xx se ha producido una profunda transformación en la esfera política, de manera que hemos asistido al cuestionamiento, primero, y a la sustitución, después, de las políticas públicas orientadas a la redistribución social, propias del Estado de Bienestar; en su lugar se produce una reformulación del papel del sector público, que adquiere de modo progresivo un carácter empresarial y proactivo. Este fenómeno ha sido subrayado por numerosos autores, que lo caracterizan a través de dos rasgos principales: ‘empresarial’, en tanto las instituciones deben impregnarse de un sentido emprendedor que les permita identificar o crear oportunidades de inversión innovadoras, al tiempo que adoptan criterios y esquemas organizativos similares a los utilizados por el sector privado; y ‘proactivo’, en cuanto el sector público se convierte en un socio activo mediante acuerdos o apoyos directos a la iniciativa privada (Rodríguez y otros 2001, p. 414). Es en este contexto donde la relación entre el sector público y la iniciativa privada se concibe cada vez más como un ‘partenariado’, no siendo extraño que la aportación de cuantiosos fondos

públicos como subvención directa, para actuaciones que responden fundamentalmente a intereses privados, reciba el calificativo de ‘buenas prácticas empresariales’ (Smith 2002). Otro aspecto de la mayor trascendencia es que la participación de la administración pública en potentes intervenciones territoriales implica la asunción de riesgos, que son compartidos por el sector privado, pero cuyas consecuencias son muy desiguales en el caso de producir pérdidas. La probabilidad de que grandes proyectos urbanos o megaproyectos produzcan déficit debido a su naturaleza especulativa e inmobiliaria provoca, más tarde, una socialización de costes y riesgos a la vez que una privatización de los beneficios (Rodríguez y otros 2001, p. 420).

La importancia del sector inmobiliario

En relación con la naturaleza inmobiliaria de los proyectos, Harvey (2001) ha puesto de manifiesto que la competencia interurbana e interregional conduce a que la gobernanza urbana se centre en orquestar una dinámica de continuas inversiones y de asegurar ciertas inversiones públicas consideradas cruciales. Del mismo modo, para Smith (2002) la promoción inmobiliaria constituye, en la actualidad, un aspecto central en el funcionamiento económico de las ciudades. Parece también probado que las decisiones sobre la creación de superficies terciarias o comerciales vienen determinadas por criterios inmobiliarios, sin que existan estudios que fundamenten dicha demanda, según revela el análisis de grandes proyectos urbanos en diferentes ciudades europeas realizado por Rodríguez y otros (2001, p. 418).

Los megaproyectos

Desde la última década del siglo xx se ha producido, en diferentes contextos y países, un aumento destacado de potentes intervenciones territoriales, en gran medida aunque no exclusivamente, de carácter urbano. Estas propuestas, denominadas como *megaproyectos*, se caracterizan por la elevada inversión económica que requieren, por el importante papel que desempeña el sector público y por las profundas transformaciones que producen allí donde se realizan. Altshuler y Luberoff (2003, p. 2) caracterizan como megaproyectos aquellas iniciativas que reúnen las siguientes características:

- Se refieren a proyectos de construcción de estructuras, equipamiento, preparación de emplazamientos para su desarrollo, o alguna combinación de los anteriores elementos.
- Son iniciativas muy costosas; de manera aproximada cifran su coste en un mínimo de 250 millones de dólares (de 2002).
- Surgen del sector público, que las financia en buena parte o en su totalidad.

A menudo se argumenta que estas iniciativas no comportan costes finales para la población. Sin embargo, es importante considerar algunas de las conclusiones obtenidas en análisis detallados de tales propuestas realizados en diferentes países y continentes. Existe asentimiento acerca de la escasa fiabilidad de los megaproyectos en lo que respecta al balance entre los costes y los beneficios (Altshuler y Luberoff 2003, p. 288).

La tesis doctoral de J. Long, que examina el coste real de la financiación pública norteamericana para las infraestructuras deportivas de los grandes equipos estima que, mientras las cifras oficiales sobre la participación pública en infraestructuras construidas

después de 1990 exhibían un descenso de dicha participación respecto a los estadios construidos en décadas anteriores, en realidad la proporción de fondos públicos aumentó en 11 puntos porcentuales (tomado de Altshuler y Luberoff 2003, p. 244). En el período 1970-2000 el coste de los megaproyectos en las ciudades norteamericanas generalmente superó, por un margen considerable, las estimaciones oficiales del momento de su autorización; lo que sugiere que las razones son más de naturaleza política que de contabilidad o de ingeniería. Flyvbjerg y otros (2003), en un estudio sobre países de cinco continentes, llegaron a la conclusión de que en el 90% de los casos hay subestimación de costes, alcanzando dicha subestimación más del 40 por ciento del importe final. La persistencia de tales errores durante décadas les lleva a afirmar que no se trata de equivocaciones inocentes, sino más bien de una táctica dirigida a lograr la aprobación de los proyectos (Altshuler y Luberoff 2003, pp. 221–246).²

Aplicando estas ideas al caso del archipiélago canario, se debe tomar en cuenta la importancia adquirida por los fondos provenientes de la Unión Europea. En efecto, la disponibilidad de dinero europeo en grandes cantidades representó la novedad, en el periodo histórico reciente, para los gobiernos locales y autonómicos. La financiación europea vendría a ser, para Canarias, el equivalente a la importancia de los fondos federales en la financiación de los megaproyectos norteamericanos.

Por otra parte, un detallado estudio sobre medio siglo de megaproyectos urbanos en las ciudades estadounidenses, concluye que la ejecución de los megaproyectos requiere de manera imprescindible el apoyo *activo* de los líderes empresariales, lo que motiva que las propuestas que alcanzan éxito buscan desde el principio lograr su atracción (Altshuler y Luberoff 2003, p. 287). Como luego trataremos de exponer, esta interacción gobierno-empresarios tiene mucho que ver, en nuestra experiencia local, con la reciente constitución del llamado *Foro para el Progreso de Tenerife*.

La hipótesis que pretendemos demostrar, en lo que sigue, es la siguiente: el conjunto de intervenciones territoriales de gran envergadura, propuestas por las administraciones locales para la isla de Tenerife –de entre las cuales analizaremos con mayor detalle el proyecto de creación de un megapuerto en el sur de la isla– ilustra la aplicación de una *política neoliberal orientada a una reestructuración espacial, económica y social como reflejo de una nueva geometría de poder*.

GRANADILLA: LA RECUPERACIÓN DE UN VIEJO PROYECTO

La construcción de un puerto en la costa sureste de Tenerife constituía una de las propuestas del primer ‘Plan Insular’, elaborado a principios de los años setenta por la consultora Doxiadis Ibérica, por encargo del Cabildo de la Isla (de manera bastante explícita, aquel documento se denominaba Plan Insular de Ordenación *Urbana*). El análisis expuesto en 1973 señalaba la importancia del puerto de Santa Cruz, dentro del conjunto insular, por su función de escala en la navegación marítima intercontinental (la mayoría de las navieras hacían escala en los principales puertos canarios durante el trayecto de Europa a América), además de su naturaleza de punto de intercambio de mercancías. Considerando el grado de utilización del puerto, planteaba la urgente necesidad de proceder a su ampliación, tanto de la línea de atraque como de la superficie de muelle comercial. Proponía en consecuencia dos actuaciones: prolongar –hasta conseguir una línea de atraque de 1.400 metros– el dique-muelle del Este y construir una nueva dársena a lo largo de la Avenida de Anaga, que aportaría 2.160 metros más para el atraque de buques. En el periodo posterior se acometieron

ambas obras, ejecutándose también la nueva dársena de Los Llanos en la década de los ochenta. El desarrollo de estas obras alternativas, unido a otra serie de factores más complejos,³ frenó el desarrollo del Puerto de Granadilla y de algunos otros grandes proyectos planteados en el Plan Doxiadis.

Cerca de treinta años después y –de manera paradójica– casi a la par que el Gobierno de Canarias estaba planteando una moratoria al aumento de las plazas alojativas turísticas, la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife inicia la recuperación del proyecto de un puerto en Granadilla. En enero de 2000 comienza el procedimiento administrativo para aprobar la evaluación de impacto ambiental. A medida que se van haciendo públicas sus características, se va conociendo también la potencia de las dimensiones y el consiguiente impacto real de la propuesta. Destaca en primer lugar la desmesurada extensión del proyecto original a lo largo de más de cinco kilómetros de costa en buen estado de conservación, con diques que se adentran en el mar hasta más de un kilómetro y medio desde la actual línea de costa. La propuesta del nuevo puerto, como pieza de un conjunto más amplio de actuaciones territoriales, recupera el tipo de intervenciones características de los años setenta del siglo xx, expresando una lógica desarrollista renovada (Rodríguez y otros 2001, p. 421). Tan sólo la licitación del dique exterior (que representa aproximadamente un 15 por ciento de la obra construida) fue sacada a concurso por un importe de 143 millones de euros. Los promotores esperaban obtener una parte sustancial de la financiación de los fondos europeos de desarrollo regional.

EL CONFLICTO Y LOS ARGUMENTOS: FORO POLÍTICO-EMPRESARIAL *VERSUS* ORGANIZACIONES CIUDADANAS

La necesidad de construir el puerto de Granadilla se justificaba, en el año 2001, por dos razones: el puerto de Santa Cruz de Tenerife estaba a punto de alcanzar la saturación, y su ampliación exigiría un coste muy elevado. Basándose en ellas, el Gobierno del Estado procedió a la declaración del proyecto como *de utilidad pública*. Frente a este razonamiento se plantearon otras perspectivas que, preocupadas por el gran impacto ambiental del nuevo puerto, formularon la existencia de una estrategia deliberada de desinversión en el puerto de Santa Cruz. Al mismo tiempo, y desde distintos foros técnicos y ciudadanos, se han planteado una serie de proyectos concretos y alternativos que evidencian las grandes posibilidades efectivas de ampliación que aún dispone el puerto de Santa Cruz; todas ellas susceptibles de ejecutarse sobre espacios ya transformados (y ecológicamente degradados) del frente litoral capitalino.

Abundando un poco más los argumentos de una y otra posición, tenemos, por un lado, a los defensores de la construcción del nuevo puerto, que alegan razones técnicas, económicas y políticas para fundamentar su necesidad. Desde la perspectiva técnica se señala la idoneidad del emplazamiento,⁴ y la obsolescencia y saturación de las instalaciones de Santa Cruz de Tenerife, así como la imposibilidad de su ampliación. El puerto capitalino presentaría, según esta línea argumental, insuficiencias básicas respecto a la longitud de las líneas de atraque, la superficie de muelles comerciales para los contenedores y el calado para unos buques que son cada vez mayores; por otra parte, la inexistencia de plataforma ‘continental’ imposibilitaría la ejecución de un dique exterior debido a su elevado coste. En esta posición van confluyendo los intereses empresariales (representados por la Confederación de Empresarios y la Cámara de Comercio, junto a la Autoridad Portuaria), y las posiciones de los alcaldes de Santa Cruz y de Granadilla, a los que se suman los presidentes del Cabildo Insular y del Gobierno de Canarias. Por su parte, los colectivos que contestan el proyecto de nuevo puerto integran a

organizaciones ecologistas, plataformas ciudadanas, expertos universitarios, así como algunas empresas y organizaciones sindicales que defienden la viabilidad del puerto de Santa Cruz. Sus argumentos se centran en el gran impacto ecológico (que incumple además la normativa ambiental europea); la ausencia de razones económicas que justifiquen el nuevo proyecto; las posibilidades de mejora y ampliación del puerto existente; y la necesidad de otras infraestructuras más urgentes (como el hospital público del Sur). En cualquier caso, los análisis críticos se han centrado de modo preferente en evaluar el impacto ecológico que este megaproyecto produciría en la propia zona de implantación o en sus inmediaciones. Así, voces autorizadas han llamado la atención sobre fenómenos como los siguientes:

- Afección a los callaos, maretas y otros ecosistemas litorales de interés, en particular la destrucción del hábitat de determinadas especies muy raras y en peligro de extinción, tanto de la flora (Piña de Mar, *Atractylis preauxiana*) como de la fauna (Tortuga Boba, *Caretta caretta*).
- Afecciones sobre el medio marino, que provocarían la destrucción de determinadas comunidades de seadales (praderas de fanerógamas), que constituyen ecosistemas muy ricos y de importancia estratégica para la fauna ictiológica.
- Obstáculo a la actual dinámica submarina de circulación de sedimentos, que alimentan de arena las playas situadas más al suroeste, entre las que se encuentran los mejores y más extensos cordones arenosos naturales de Tenerife (El Médano, La Tejita), base de la actividad turística.
- Afección a los espacios naturales protegidos en el entorno inmediato del proyectado puerto, que son tres en total.
- Las medidas compensatorias propuestas, centradas en el trasplante de seba (*Cymodocea nodosa*), son “o bien inviables o, en el mejor de los casos, suponen una compensación teórica muy difícil de demostrar y no fundamentada en conocimientos existentes”.⁵
- El proyecto se ubica junto a dos lugares de Importancia Comunitaria (LIC) de la Red Natura 2000 europea, hecho que sólo es posible cuando hay seguridad de que no causan perjuicio a su integridad.

Las consideraciones que se acaban de citar, por sí mismas contundentes para cuestionar la viabilidad ambiental del megaproyecto de Granadilla, se han convertido en los puntos centrales de la argumentación debido a que representan los ‘asideros’ legales que podrían provocar su paralización, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea. A ellas se suman otras razones de naturaleza económica que, como las anteriores, no han podido ser confrontadas en público con los promotores del puerto debido a la ausencia de un auténtico debate democrático y razonado a lo largo de todo este proceso. De este modo, desde el movimiento ciudadano se plantean otras cuestiones como las siguientes:

- El estudio económico encargado por la Autoridad Portuaria sobre la posibilidad de captar el tráfico internacional de mercancías reconoce que la captación de este tráfico depende de las negociaciones con las navieras y de la competencia con otros puertos; por lo tanto, no se pueden hacer estimaciones previas rigurosas. Además, en el propio

estudio las empresas entrevistadas consideran que las instalaciones del puerto de Santa Cruz son aceptables y no muestran interés en trasladarse a Granadilla.

- El puerto de Santa Cruz está infrautilizado, además de acoger usos no propios de zonas portuarias.⁶
- El puerto de Santa Cruz genera más de 10 mil puestos de trabajo directos, cuya supervivencia depende de su localización. La operación de traslado a Granadilla del grueso de la actividad portuaria llevaría aparejado un fenómeno de deslocalización que va mucho más allá de las propias operaciones portuarias.⁷
- Además, y sobre todo, se exponen todo un conjunto de alternativas de mejora y ampliación del puerto de Santa Cruz (ampliación dársenas de El Bufadero y del Este, construcción de la dársena Norte y, en el extremo, posibilidad de construir la dársena de La Hondura). Las tres primeras, además de ser obras que implican menores costes de inversión, pueden ejecutarse en plazos relativamente cortos (entre 2 y 4 años); por el contrario el horizonte temporal más optimista para el proyecto de Granadilla exige de 8 a 10 años (el menos optimista, 15 años).

Las propias empresas estibadoras, así como los estudios técnicos promovidos por una Fundación de ámbito estatal constituida por los trabajadores portuarios, aportan otras argumentaciones que desmontan algunos puntos clave sobre la supuesta obsolescencia y saturación del puerto de Santa Cruz. Así, se señala que: 1) la operatividad y productividad del puerto es elevada, estando a un nivel similar al de otros puertos de primera línea; 2) además del espacio comercial para atender al tráfico actual de contenedores, cuenta con capacidad ociosa para aumentarlo, hasta duplicarlo, si se amplía la dársena del Este, que presenta un calado suficiente para los buques más modernos; 3) los grandes buques portacontenedores operan ya sin problemas en la terminal de El Bufadero; y 4) es la deficiencia en la promoción comercial y en las negociaciones con las grandes navieras por parte de la Autoridad Portuaria la que puede disminuir el tráfico y lastrar el futuro del puerto capitalino.

La gran controversia que el proyecto de Granadilla genera, abunda en la consideración, planteada por algunos autores, de cómo la inversión pública se convierte en fuente de intensos conflictos locales, antes que en un instrumento real de desarrollo⁸ (Altshuler y Luberoff 2003). En la primera fase de su reactivación, la Administración ha practicado una falta de información sobre la realidad del proyecto. Hasta que los sectores que se oponían al mismo iniciaron sus propias campañas de información y concientización, el mismo resultaba desconocido para la gran mayoría de los ciudadanos. De igual modo, la Administración ha hecho caso omiso a los informes técnicos contrarios al proyecto, incluyendo tanto los de sus propios técnicos como los emitidos por expertos de la Universidad en su función de asesores neutrales. De este modo, el Gobierno de Canarias y su Viceconsejería de Medio Ambiente han practicado una infracción reiterada de la normativa medioambiental. Es importante señalar, además, que toda la discusión pública que rodea al puerto de Granadilla se produce en condiciones de grave asimetría: censura severa a los escritos y voces en contra, máxima difusión a los que lo apoyan.

Tras el cambio político surgido de las elecciones generales de marzo de 2004, en las que las fuerzas políticas (Partido Popular y Coalición Canaria) que habían estado apoyando el megaproyecto quedaron en minoría en el Congreso de los Diputados, las organizaciones empresariales pasaron a situarse en la primera fila de su defensa: el 29 de junio de 2004

parece marcar un punto de inflexión, al constituirse el *Foro por el Progreso de Tenerife*, promovido por la CEOE y la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, con el activo apoyo del resto de organizaciones empresariales. La coalición a favor del megapuerto agrupa los intereses comerciales, industriales, de los constructores y de los políticos locales e insulares, invocando a factores emocionales y al sentimiento de pertenencia isleño, bajo el eslogan: “Tenerife merece respeto”. La reducción de las ayudas europeas para el próximo periodo 2006-2013 parece ser una de las razones de esta movilización empresarial que exige la realización, con toda rapidez, de todas las grandes infraestructuras ‘pendientes’.⁹

La actuación pública en el proyecto de Granadilla es reflejo, hasta el momento, de una actitud, cuando menos, extemporánea incluso si la comparamos con otros contextos fuertemente conservadores. Así, mientras en Estados Unidos las propuestas de los años cincuenta o sesenta arrasaban con los asentamientos afectados y ni siquiera consideraban los impactos ambientales, se plantea que los megaproyectos urbanos recientes raramente implican daños sustanciales al medio ambiente o a los residentes (Altshuler y Luberoff 2003, pp. 286–287).

LOS EFECTOS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE TENERIFE

La fundación de la ciudad de Santa Cruz se debió a las condiciones particulares de su rada, la mejor y más abrigada del perímetro insular tinerfeño. En el proceso histórico de evolución del modelo territorial insular, Santa Cruz disputó la hegemonía con el otro puerto practicable situado en la vertiente norte: el de Garachico. Tras la erupción del volcán de 1706, éste quedó arruinado por la reducción del tamaño de la bahía y, sobre todo, por la pérdida de calado. Desde entonces, Santa Cruz despega como el único puerto internacional de la isla. Tras la ‘pacificación’ de los mares y la normalización del comercio marítimo surgida de la hegemonía imperial británica, ya en el XIX, los muelles chicharreros animan la expansión mercantil y urbana de la ciudad, arrebatan la capitalidad a la ciudad fundacional de La Laguna y, de este modo, Santa Cruz se convierte en la capital del archipiélago canario hasta la división provincial de 1927. A lo largo del tiempo, su actividad económica se desarrolló en torno al tráfico del puerto, de modo que aún en los años setenta del siglo pasado la actividad generada por el mismo constituía, para Murcia Navarro (1975), su fundamento económico principal. También hasta tiempos recientes la actividad comercial de la ciudad llegó a estar profundamente vinculada al movimiento de pasajeros del puerto.

La comarca capitalina (Santa Cruz–La Laguna–El Rosario–Tegueste) alberga hoy la mitad de la población de Tenerife (unas 800.000 personas en total). La otra mitad se distribuye a partes casi iguales entre las otras dos grandes comarcas, Norte y Sur, de la isla. Sin embargo, este aparente equilibrio entre las dos vertientes esconde una potente tendencia al estancamiento poblacional de la primera y a la expansión –en algunos municipios cabría hablar de ‘explosión’– demográfica de la segunda. La razón, bien conocida, estriba en el desarrollo de casi todas las infraestructuras turísticas de alojamiento y de ocio en el Sur, frente a un Norte que no acaba de encontrar recambio para su pasada prosperidad de base agraria; al mismo tiempo, la mayor parte de la agricultura industrial que subsiste, también se concentra en la fachada costera del Sur y Suroeste insular. Es en este contexto donde el proyecto de un nuevo puerto en Granadilla no haría más que agravar una tendencia creciente al *desarrollo desigual* del territorio, promoviendo la expansión económica de un único ámbito insular, siempre el mismo, frente a la crisis existente en la comarca septentrional; con la variante añadida de que ahora, el traslado del grueso de la actividad portuaria socava también las bases de la estructura económica del área capitalina.

¿HACIA LA CRISTALIZACIÓN DEL ‘MODELO DOXIADIS’?

La construcción del puerto de Granadilla es, como acertadamente se ha señalado (tanto por sus detractores como por sus defensores), una pieza dentro de un conjunto de intervenciones orientadas a la consolidación de un modelo insular, que se ha venido configurando a lo largo de las últimas tres décadas. En su origen, como ya vimos, la propuesta del puerto está vinculada a las primeras experiencias de planificación territorial, aparecidas en Canarias a finales de la década de los sesenta. En efecto, fue en 1969 cuando el Cabildo encargó la elaboración de una propuesta de ordenación insular, que participaba de toda la filosofía desarrollista del momento. El Plan Doxiadis proponía para Tenerife la diferenciación de cuatro grandes áreas, en razón de sus actividades económicas:

- El Área metropolitana Santa Cruz–La Laguna,¹⁰ que concentraba las actividades terciarias, se concebía como el principal centro comercial (apoyado en el puerto) y de servicios. Por su función de capitalidad acogería el equipamiento sanitario insular. Asimismo, el futuro desarrollo turístico de Las Teresitas quedaba asociado a la construcción de un puerto deportivo en San Andrés; para los núcleos de Bajamar y Punta del Hidalgo se preveía alguna actividad turística. Por último, el entorno del Aeropuerto de Los Rodeos se valoraba como un posible ámbito para la industria de servicios.
- En la zona a barlovento se localizaba la agricultura de exportación, complementada por el turismo; éste último concentrado en la costa del Valle de La Orotava –donde se planteaba un puerto deportivo, considerado no obstante “de dudosa viabilidad”–, y con posibles desarrollos tanto en la playa de San Marcos como en Los Silos.
- El ámbito del Sureste, desde Candelaria a Granadilla, además de su idoneidad para las infraestructuras de comunicación (nuevo aeropuerto), se especializaba en las actividades industriales, para las que se identificaron dos polígonos: uno, entre El Médano y el Porís de Abona, destinado a la industria pesada, que se acompañaría de la construcción de un puerto industrial; y otro, en el Valle de Güímar, concebido para las actividades manufactureras. Asimismo se contemplaron algunos desarrollos turísticos; de modo preferente en la Montaña Roja y su posible prolongación hacia el núcleo de Las Galletas, además de la costa de Candelaria y el Puertito de Güímar –donde se construiría otro puerto deportivo–.
- Por último, la actividad turística se desplegaría “de manera preferente y casi exclusiva” por todo el sector Suroeste (desde Granadilla hasta Santiago del Teide), complementada por dos puertos deportivos más ubicados en Los Cristianos y en la costa de Guía de Isora.

La construcción de un *anillo viario* era requisito indispensable para el funcionamiento de todo este modelo territorial; dicho anillo se proyecta con carácter de autopista, para una velocidad estándar de 100 kilómetros por hora.

Resulta oportuno recordar que, aunque el Plan nunca fue formalmente aprobado, sus propuestas constituyeron el núcleo de la política territorial insular, sirviendo de cobertura para las actuaciones de transformación territorial (Domínguez Anadón 1981, p. 426). La ejecución de las propuestas del Plan corrió desigual destino: algunas casi fracasaron o se retrasaron largo tiempo (como fue el caso de los polígonos industriales o el desarrollo turístico de Las

Teresitas); otras fueron modificadas *de facto* por iniciativas territoriales alternativas (es el caso del desarrollo no previsto de la agricultura de exportación en el Suroeste); y aún otras nunca se ejecutaron (como el puerto industrial en Granadilla o el puerto deportivo del litoral isorano). Con todo, resulta sorprendente la semejanza del actual esquema territorial de Tenerife con la ordenación propuesta tres décadas atrás; así como el hecho de que vuelvan a entrar en escena numerosas propuestas que coinciden con aquellos planteamientos: cierre del anillo viario insular, polígonos comerciales destinados a grandes superficies comerciales en los nodos comarcales del anterior, puerto de Fonsalía, otro puerto en el Norte de Tenerife (Garachico o Puerto de la Cruz), zona de actividades especiales junto al Aeropuerto de Los Rodeos, etcétera.

El sistema territorial de Tenerife muestra hoy un área metropolitana cada vez más extendida, un suroeste urbano-turístico en expansión desde Arona-Adeje hasta Santiago del Teide y, en contraste, un tercer sector a barlovento marcado por el declive demográfico y económico de la mayor parte de sus núcleos. Este sistema se corresponde a su vez con otros tantos ámbitos laborales y de circulación de la fuerza de trabajo. Respecto al tipo de trabajo, el conjunto insular se caracteriza por el extraordinario peso de los contratos temporales que se concentran sobre todo en la construcción, los servicios y la hostelería. La zona Sur es un área de intensa creación de empleo pero de una mayor precariedad. Sirva como ejemplo el que, de todos los contratos celebrados en el año 2000, el peso de los temporales alcanza el 84 por ciento (Godenau y Arteaga 2003: p. 101).¹¹ El Sur ha estado actuando durante las últimas tres décadas como un área inductora primero de desplazamientos diarios, y receptora después de inmigrantes de otras zonas de Tenerife; esta capacidad de atracción se ha traducido en una pérdida de efectivos poblacionales de la zona Norte. Si la ejecución de las infraestructuras proyectadas consolida las actuales dinámicas insulares, la organización territorial de la isla acabará en pocos años por convertirse en un calco del ‘modelo Doxiadis’, paradigma del ideario territorial desarrollista. En este sentido conviene recordar la experiencia acumulada respecto a la relación entre las infraestructuras y el desigual desarrollo insular (Pulido 1981, p. 449).

Las intervenciones territoriales propuestas indican que se está produciendo una reorganización espacial compleja: así, en el Área Metropolitana parecen estar actuando procesos de diferenciación interna, mientras el Suroeste-Noroeste se comporta como el territorio donde el capital necesita realizar una homogeneización (es decir, igualar las condiciones de movilidad de la población mediante el cierre del anillo insular de autopistas); el Sur, por su parte, es el ámbito de inversiones para la producción: nuevo puerto para participar en el tráfico internacional de mercancías y actuar de redistribuidor de mercancías europeas hacia África; ampliación del aeropuerto como entrada de más turistas); y futuro tren que lo conecte con la capital para aumentar la rapidez de los desplazamientos.

DESARROLLO DESIGUAL: INVERSIÓN Y DESINVERSIÓN

Los flujos de inversión que se pretende dirigir hacia la construcción del puerto industrial en Granadilla resultarían simultáneos a la desinversión en las infraestructuras portuarias de Santa Cruz; no obstante, en ambos casos existen grupos sociales que se benefician de importantes *rentas* inmobiliarias. En relación con una posible estrategia dirigida a justificar el nuevo puerto de Granadilla, se ha denunciado la ausencia deliberada de inversiones en Santa Cruz para aumentar las líneas de atraque, las terminales de contenedores y aguas abrigadas, así como la superficie de muelle comercial.¹² Ciertamente, al no ejecutarse tales obras de modernización, el puerto de Santa Cruz empieza a acusar sus efectos en la disminución del

tráfico de buques, en la desaparición de servicios portuarios y de mercados y también, más recientemente, en la cancelación por diversas empresas de sus escalas regulares en Santa Cruz (algunas de las cuales pasaron a realizar el trasbordo de sus mercancías en el vecino puerto de Las Palmas, desde el que es necesario transportarlas a Tenerife).¹³ Asimismo, se puede interpretar como otra manifestación de la estrategia de desmantelamiento del puerto capitalino, la paradójica denegación, por la Autoridad Portuaria, de un buen número de proyectos presentados por distintos operadores y usuarios del puerto dirigidos a la mejora e incremento de los muelles comerciales.¹⁴

Por otra parte, como señala Fainstein (1999, p. 219), la actividad del sector inmobiliario está estrechamente relacionada con la política del Estado, en la medida en que aquélla depende de las decisiones del sector público sobre inversiones en infraestructuras, política fiscal y normas de edificación. En este sentido, nos parece que uno de los factores que está propiciando en estos años la canalización de capitales hacia el sector inmobiliario en Canarias es la reforma fiscal aprobada en 1994. La Ley de Régimen Económico-Fiscal de Canarias creó la denominada Reserva de Inversiones de Canarias (RIC), cuyo objetivo era que los beneficios empresariales generados en Canarias se reinvirtiesen en el Archipiélago para estimular la creación de empleo. Pero la RIC regula asimismo la deducción fiscal aplicable a los empresarios y profesionales en contrapartida a su esfuerzo inversor. En una región cuya dinámica inmobiliaria se caracteriza por su intensidad y por el predominio del negocio especulativo (Naredo 2000),¹⁵ la introducción de esta bonificación fiscal puede haber desatado un extraordinario flujo inversor, aún desconocido en cuanto a su magnitud y naturaleza.

La ejecución del nuevo puerto tendría, en este sentido, una doble dimensión inmobiliaria y, por tanto, de extracción de rentas. Una primera dimensión estaría relacionada con las rentas obtenidas por la revalorización de los terrenos próximos al megapuerto de Granadilla.¹⁶ La segunda operación se realizaría tras el traslado de actividades y empresas portuarias al Sur, liberando unas bolsas de suelo que ocupan una localización privilegiada; a lo que se sumaría la concesión de marinas privadas en las dársenas de Los Llanos y Pesquera, y los terrenos industriales cuya reconversión está prevista en Cueva Bermeja. El gobierno local de Santa Cruz proyecta la reconversión del muelle comercial en un puerto turístico y de deportes náuticos. El ámbito de los muelles acogerá usos terciarios (comercio, turismo y recreación), mediante la reclasificación de suelos previamente destinados a actividades vinculadas directamente al tráfico portuario.

Desde una perspectiva atenta a la identificación de los grupos sociales implicados y a sus intereses, en ambos procesos (inversión y desinversión) los más beneficiados serán los intereses inmobiliarios; en concreto propietarios del suelo, promotores, constructores e intereses financieros. Por el contrario, otras facciones sociales del capital se ven más perjudicadas, en particular aquéllas comprometidas con las infraestructuras existentes en Santa Cruz (por ejemplo, las empresas consignatarias). En general, al conjunto del empresariado le puede resultar beneficioso centrar las actividades de producción-circulación en el Sur, donde los sueldos son más bajos, existe mayor disponibilidad de mano de obra inmigrante y niveles más bajos de sindicalización. Por otra parte, y para reforzar tales intereses, no resulta extraño que en el plano político se vuelva a esgrimir el manido ‘pleito insular’, invocando la competencia y ventaja que obtendría Las Palmas si no se realiza el puerto de Granadilla.

Las implicaciones que, desde la perspectiva de clase, puede tener el traslado del puerto, junto con las propuestas del nuevo Plan General de Ordenación de Santa Cruz, se aproximan al denominado ‘urbanismo revanchista’ (Smith 1996). Los trabajadores portuarios, un colectivo que cuenta con una gran tradición organizativa, se verían forzados, primero, al movimiento pendular diario; a la larga, acabarían estableciéndose en el entorno del megapuerto, siguiendo la tendencia que refleja un reciente estudio sobre los mercados locales de trabajo en Tenerife (Godenau y Arteaga 2003, p. 105).¹⁷

A modo de conclusión provisional, en el marco de un proyecto de investigación abierto, cabe señalar que todas las características reseñadas permiten identificar indicios de *empresarialismo* en el comportamiento de la administración local en Santa Cruz de Tenerife, en la vía hacia la consolidación de una constelación de intereses privados–públicos, mucho mejor articulada en beneficio de los primeros. Por otra parte, nos podemos cuestionar si los fenómenos en curso no apuntan hacia una profunda reestructuración territorial, configurando una nueva geometría de poder que se definirá en un futuro próximo. Finalmente, cabe preguntarse acerca del carácter realmente democrático de los mecanismos de toma y legitimación de este conjunto de decisiones, cuyas consecuencias afectan, de modo irreversible y a largo plazo, a toda la isla.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTSHULER, A. Y LUBEROFF, D., *Mega-Projects. The changing politics of Urban Public Investment*, Brookings Institution Press & Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- AYUNTAMIENTO DE SANTA CRUZ DE TENERIFE, *Avance de la revisión del Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife*, 2001.
- , *Revisión del Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife*, 2004.
- DOMÍNGUEZ ANADÓN, J. A., “Ordenación del territorio y administración autonómica”, *Canarias ante el cambio*, Santa Cruz de Tenerife, 1981.
- FAINSTEIN, S. Y JUDD, D., “Global Forces, Local Strategies and Urban Tourism”, *Judd, D. y Fainstein, S. (eds.): The Tourist City*, Yale University Press, 1999, pp. 1–17.
- FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N. Y ROTHENGATTER, W. , *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, 2003.
- GARCÍA HERRERA, L. M. Y SMITH, N., “Planeamiento, desalojos e inversión inmobiliaria en El Cabo– Los Llanos (Santa Cruz de Tenerife)”, Fundación César Manrique, *Sánchez García, J. (ed.): Toma de decisiones colectivas y política del suelo*, 2004.
- GODENAU, D. Y ARTEAGA HERRERA, S., *La movilidad en los mercados locales de trabajo de Tenerife*, Cabildo de Tenerife, 2003.
- HARVEY, D., *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, Edinburgh University Press, 2001.
- HERNÁNDEZ AJA, A., *La ciudad de los ciudadanos*, Madrid, Ministerio de Fomento, 1996.
- MURCIA NAVARRO, E., *Santa Cruz de Tenerife, un puerto de escala en el Atlántico*, Aula de Cultura de Tenerife, 1975.
- NAREDO, J. M. (Dir.), *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España*, Madrid, Ministerio de Fomento, 2000.
- PULIDO MAÑÉS, T., “El sistema de transporte y la organización del espacio insular”, *Canarias ante el cambio*, Santa Cruz de Tenerife, 1981.
- RODRÍGUEZ, A. MOULAERT, F. Y SWYNGEDOUW, E., “Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa”, *Estudios Territoriales*, xxxiii (129), 2001, pp. 409-424.
- SMITH, N., *The New Urban Frontier. Gentrification and the revanchist city*, Londres , Routledge, 1996.
- , “Transformando la escala de las ciudades: globalización y urbanismo neoliberal”, Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna, *García Herrera et alii (eds.) Globalización: transformaciones urbanas, precarización social y discriminación de género*, 2000.
- , “New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy”, *Antipode* 34(3), 2002, pp. 434–457.

NOTAS

- ¹ La presente comunicación forma parte de un proyecto de investigación más amplio, titulado “Protección ambiental y calidad de la democracia: evaluación funcional de las instituciones ambientales de Canarias” (SEC 2002–02760).
- ² Merecen considerarse, además, numerosos precedentes de proyectos en la Isla, donde se dan casos con abultada subestimación inicial de costes. Destaca entre ellos el de la reciente construcción del Auditorio de Santa Cruz de Tenerife, contratado por unos cuatro mil millones de pesetas y finalizado casi por veinte mil millones.
- ³ Estos incluyen, entre otros, el destino principal de las inversiones privadas hacia el desarrollo turístico de dos municipios vecinos como Arona y Adeje; así como una importante presión ciudadana y popular –en los años de la transición política y posteriores– que condicionaron una reorientación de las inversiones públicas a dotaciones y equipamientos en los barrios y los pueblos.
- ⁴ El servicio de planes insulares del Cabildo plantea que “resulta técnicamente imposible delimitar otro emplazamiento distinto al de Granadilla para un nuevo puerto comercial”. Sin embargo, esta ventaja de la localización ha sido puesta en duda desde el punto de vista de la viabilidad de las operaciones portuarias. El hecho de ser una zona de vientos fuertes y frecuentes –al contrario que Santa Cruz que cuenta con una rada muy protegida–, crea condiciones peligrosas para la movilidad de los buques, que deberían de estar parando sus maniobras y ralentiza las operaciones de carga y descarga de los contenedores.
- ⁵ Informe del Departamento de Biología Vegetal de la universidad de La Laguna, marzo de 2003.
- ⁶ Aguilera Klink, F., *La Opinión*, 10 de julio de 2004.
- ⁷ Meneses Roque, A. “Proyecto portuario de Granadilla”, artículo en el periódico digital canariasahora.com.
- ⁸ Si en verdad se tratara de un instrumento de desarrollo, los beneficios generados tendrían que ser muy superiores a los daños. No parece que sea éste el caso, pues la destrucción inmediata de recursos naturales es sustancial y, además, esta decisión tiene una importante carga de futuro. Como señaló el Departamento de Biología Vegetal (marzo 2003), hay efectos que “tardarán varios años en producirse y no se podrán verificar sino después de décadas”.
- ⁹ No resulta casual que se empiecen a plantear como fechas de terminación las siguientes: cierre del ‘anillo’ insular de autopistas: buena parte construido en 2005, terminado en 2007; nuevo puerto en Granadilla: construido en 2008; nuevas centrales eléctricas combinadas de gas: 2007.
- ¹⁰ En realidad, los límites del desarrollo urbano principal alcanzaban en la propuesta el Valle de La Orotava, por un extremo, y el de Güímar, por el otro.
- ¹¹ En este sentido, son significativas las declaraciones del concejal de Turismo de Arona: “Lo que pasa es que los sueldos en las zonas turísticas son más bajos que en la capital. [...] La naturaleza de muchos de los puestos de trabajo y el excedente de mano de obra emigrante son causantes de este desajuste. [...] El negocio turístico está en manos de empresas foráneas. El dinero se va a Mallorca, a Cataluña o al País Vasco y no revierte en inversiones en la zona.” Jiménez, José J., “El Sur de Tenerife gana terreno”, periódico digital canariasahora.com.
- ¹² Meneses Roque, P. Anatael, “El porqué de la decadencia del puerto de Santa Cruz”, *La Opinión*, 10 de julio de 2004.
- ¹³ *Ibidem*

- ¹⁴ Es el caso de la propuesta de CAPSA/SOCAESA para ampliar el número de grúas operativas; de CEPSA para diversificar el uso de sus depósitos de combustible y ampliar atraques y líneas de suministro; de Cementos Archipiélago para una nueva planta de producción en zona industrial.
- ¹⁵ Naredo, en su análisis de las transmisiones de fincas rústicas y urbanas, ha puesto de relieve la notable dinámica que tienen las islas en el conjunto estatal: dejando aparte las donaciones y herencias, el peso de las operaciones de compraventa de fincas rústicas y urbanas en relación con el total de transmisiones inmobiliarias, sitúa a las islas entre los primeros lugares, junto con las provincias del litoral mediterráneo y Madrid (datos de 1991).
- ¹⁶ A título comparativo, en el caso de Cabo-Llanos, en Santa Cruz, se han producido revalorizaciones de suelo del 524 por ciento (García Herrera y Smith 2004), sin que este incremento excluya otras revalorizaciones más elevadas.
- ¹⁷ Como señalan estos autores: “La obtención de un puesto de trabajo en un área diferente de aquella donde el individuo tiene fijada su residencia supone desplazamientos diarios más largos y costosos, que suelen terminar en un cambio de residencia, dependiendo de la comparación entre los costes asociados a la movilidad diaria y los asociados a una nueva localización residencial en las cercanías del nuevo lugar de trabajo. [...] La mayor o menor facilidad de adquirir una vivienda y obtener los ingresos suficientes para hacer frente a los gastos asociados a dicha adquisición, aparecen como condicionantes de ese posible cambio de residencia.” (Godenau y Arteaga, 2003, pp. 109-110).