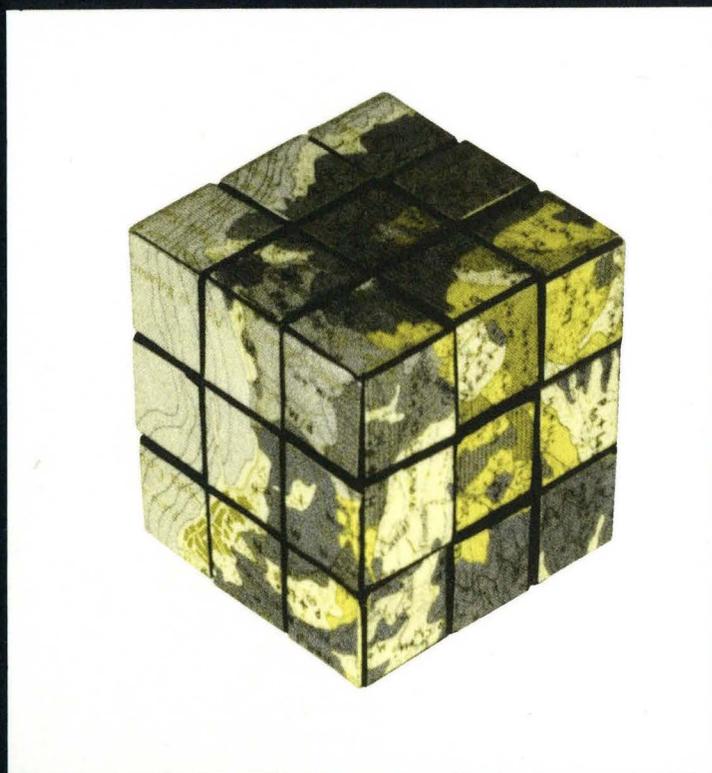


LOS PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN EN CANARIAS

Reflexiones metodológicas



Luz Marina García Herrera
Juan Sánchez García
[Compiladores]

COLECCIÓN TORRIANI 1

LOS PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN EN CANARIAS
Reflexiones metodológicas

Luz Marina García Herrera
Juan Sánchez García

En el prólogo firmado por los decanos de las Facultades
de Ciencias Económicas y Empresariales
y de Geografía e Historia debe decir:
Pedro Gutiérrez Hernández
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Juan Ramón Núñez Pestano
Decano de la Facultad de Geografía e Historia.

LOS PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN EN CANARIAS

Reflexiones metodológicas

LOS PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN EN CANARIAS

Reflexiones metodológicas

Luz Marina García Herrera
Juan Sánchez García
[Compiladores]

COLECCIÓN TORRIANI 1

DISEÑO DE PORTADA:
Néstor Yanes Díaz

FOTOMECÁNICA:
Contacto

FOTOCOMPOSICIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:
Nueva Gráfica S.A.L.
Eduardo de Roo, 29 - Tel. (922) 65 46 56
38320 La Cuesta de Argujón - La Laguna

ISBN:
84 - 920061 - 3 - 7

DEPÓSITO LEGAL:
TF 7/95

- © Los autores
- © Gobierno de Canarias y Universidad de La Laguna
- © En caso de reproducción total o parcial de los documentos, estudios, opiniones, fotos, gráficos, etc. de LOS PLANES INSULARES DE ORDENACIÓN EN CANARIAS, citar procedencia y autor.

La Consejería de Política Territorial inicia con este volumen una colección sobre temas relacionados con su departamento. Difícilmente cabría imaginar una manera mejor de comenzar la colección que con un libro que recoge las reflexiones de los siete equipos redactores de los instrumentos de planificación territorial más específicamente canarios, los Planes Insulares de Ordenación Territorial.

Ha pasado suficiente tiempo desde la promulgación de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, como para que puedan y deban comenzar a realizarse balances sobre una figura tan novedosa como relevante en el futuro urbanístico de las islas. La Consejería, como responsable institucional de las competencias territoriales en el ámbito canario, tenía que ser la primera en propiciar marcos favorables para la realización de tales análisis, en este caso metodológico.

Entre la celebración del Seminario y la publicación del libro se han producido sustanciales avances en el proceso de tramitación de los Planes Insulares, a la vez que nuevas disposiciones legales demandan ya la realización de ajustes tanto en los documentos aprobados o en tramitación como en la propia Ley.

En materia de Planes, al Plan Insular de Lanzarote, único en vigor en aquella fecha, se sumarán en breve plazo el de Gran Canaria, que ya cuenta con informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias, y el de El Hierro, que próximamente será informado por la misma. Les siguen en estado de tramitación los Planes Insulares de Fuerteventura, que ya culminó su fase de información pública previa a la aprobación provisional, y de La Palma, que va a iniciar aquélla. El Plan Insular de Tenerife se encuentra en avanzada fase de redacción del documento definitivo, y el de La Gomera puede iniciarla inmediatamente.

En cuanto a la legislación urbanística, la aparición del Texto Refundido de la Ley del Suelo merecería algún retoque menor de la Ley de Planes Insulares, pero son dos Leyes autonómicas actualmente en fase de tramitación parlamentaria y de anteproyecto, las que demandarán un mayor esfuerzo de adecuación tanto de los documentos aprobados y en trámite como de la propia Ley 1/1987: la Ley de Espacios Naturales de Canarias reforzará la figura del Plan Insular al incorporarle los contenidos y las competencias de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales; por su parte, la Ley de Turismo define a los Planes Insulares como los instrumentos de ordenación idóneos para desarrollar territorialmente los propios contenidos de la Ley.

En el proceso de revisión de la Ley, tanto como en el de adecuación de los propios instrumentos de planificación territorial insular, tiene que constituir una base de partida las reflexiones que, alrededor de los Planes Insulares, han desarrollado sus propios redactores, junto con numerosos y destacados integrantes de la comunidad universitaria canaria, que se recogen en el presente volumen. Desde la Consejería esperamos que este documento sirva de estímulo para el debate a suscitar, así como para reforzar la voluntad del departamento de continuar la colección que con este volumen se abre.

Octubre, 1994

Fernando Redondo
Consejero de Política Territorial
del Gobierno de Canarias

La escasa extensión y la fragilidad del territorio canario requiere que los problemas derivados de su ocupación sean abordados con especial sensibilidad. De ahí la importancia del planeamiento como herramienta para su ordenación que debe ser una tarea de carácter pluridisciplinar.

Por su propia naturaleza, las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales y de Geografía e Historia se interesan por los procesos espaciales y económicos que transforman el territorio. De ahí que apoyaran con entusiasmo el proyecto de publicación de este libro que auna en un solo volumen una información original, y no fácilmente accesible, al ser los propios equipos redactores los que presentan sus reflexiones sobre el trabajo realizado o en realización.

Esta, obra, además es el resultado de un Seminario interdepartamental que, en 1992, organizaron los Departamentos de Economía Aplicada y de Geografía aportando así un esfuerzo más hacia la cooperación multidisciplinar. La propia composición de los asistentes al Seminario, procedentes de diferentes disciplinas, confirmó la oportunidad y conveniencia de tal enfoque.

Esperemos que este libro proporcione argumentos para la reflexión desde diferentes ópticas sobre la ordenación de un territorio tan complejo como es el archipiélago canario.

La Laguna, octubre de 1994

Pedro Gutiérrez Hernández
Decano de la Facultad de Geografía e Historia

Juan Ramón Núñez Pestano
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

PRESENTACIÓN

Entre los meses de marzo y junio de 1992, los Departamentos de Geografía y de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna organizaron un Seminario con el título “Aportaciones metodológicas y alcance de las figuras de intervención territorial: los planes insulares de ordenación en Canarias”. El Seminario hacía referencia a los Planes regulados por la ley territorial canaria de 1/1987, de 13 de marzo. Los objetivos eran tres: el análisis de las distintas metodologías con las que los equipos redactores se enfrentaron a la problemática de cada isla; la valoración por parte de aquéllos sobre las limitaciones de la figura del plan insular, confrontando el espíritu de la ley con el objetivo anterior; y, por último, la valoración de los equipos redactores sobre el papel que han jugado y han de jugar los Cabildos Insulares y Ayuntamientos en los procesos de realización, ejecución y gestión de los planes insulares. Los directores de los siete equipos redactores fueron los encargados de desarrollar los mencionados aspectos. Dicho encuentro, de fuerte contenido interdisciplinar, dio lugar a un rico contraste de opiniones sobre la cultura del territorio y los problemas de gobierno de éste en Canarias. De tal encuentro nos hacemos eco en este libro.

Los planes insulares constituyen hoy un instrumento específico de ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias. En el momento en que se organizó el Seminario habían transcurrido más de cuatro años desde la promulgación de la ley por lo que parecía oportuno realizar un balance crítico de esa figura de planeamiento, que representaba una novedad respecto a los modos anteriores de intervención en el ámbito insular.

El balance, planteado como una confrontación de experiencias respecto al alcance y contenidos de cada plan, se consideró como un ejercicio relevante no sólo para los propios equipos redactores (como así lo manifestaron todos) y para las administraciones públicas que tienen competencias en el “gobierno del territorio” (Ayuntamientos, Cabildos y Gobierno de Canarias), sino también para los investigadores universitarios. Una razón adicional para hacer el balance fue el hecho de que las universidades canarias, a través de distintos departamentos, habían participado a diferentes niveles en la elaboración de algunos de los planes insulares. El Seminario fue valorado por todos los ponentes como una adecuada, y primera, experiencia de debate interdisciplinar y crítico sobre un tema tan relevante como el que nos ocupa, destacando la importancia de la interrelación que ha de existir entre la técnica aplicada y la reflexión disciplinar. El marco era pues adecuado para este fin.

En relación al desarrollo del mismo existió una clara intencionalidad en el orden cronológico de las exposiciones: se comenzó con los planes más avanzados en su trámite administrativo con el fin de que la audiencia tuviese desde el inicio una idea lo más global posible respecto a los objetivos que se planteaba el Seminario.

La audiencia, cercana al centenar y de marcado carácter multidisciplinar, estaba constituida mayoritaria-

mente por estudiantes y licenciados universitarios, destacando asimismo la presencia de profesionales vinculados a colegios profesionales e instituciones públicas relacionadas con el planeamiento. Al final del Seminario se realizó una encuesta entre los asistentes y uno de los resultados de la misma fue el apoyo unánime a la publicación de las intervenciones de los distintos ponentes. El libro, según los encuestados, posibilitaría una nueva dimensión en la mejora del conocimiento sobre los planes, en el necesario proceso de socialización que requieren los mismos. También los propios ponentes estimularon la edición del libro como una continuación natural del Seminario. Para muchos ésta era la primera oportunidad que se les presentaba para desarrollar una reflexión sosegada acerca del trabajo que habían realizado. Aún más, significaría, en última instancia, un documento para la divulgación donde aparecen por vez primera, publicadas en un único documento, reflexiones sobre los siete planes insulares de ordenación realizadas por los propios redactores. Esperamos que este hecho sea el *valor añadido* del libro, que contiene los textos revisados de las conferencias y los aspectos más relevantes suscitados en los debates. Es en este contexto donde hay que situar la obra que presentamos.

En nuestra opinión, este trabajo tiene una triple dimensión: en el horizonte de la comunidad autónoma, presenta el interés de su carácter compilador; en el ámbito estatal contribuirá a la difusión de la experiencia canaria de ordenación territorial a partir de la unidad-isla, inserta a su vez en un contexto general de búsqueda, por parte de las diferentes comunidades autónomas, de soluciones específicas a sus problemas territoriales; y por último se suma a la reciente preocupación de la Unión Europea sobre la ordenación del territorio, puesta de manifiesto en el documento Europa 2000, el cual se hace eco de la problemática insular en el contexto comunitario.

Desde que se planteó la idea del libro, un aspecto que nos preocupaba en todo momento fue el distanciamiento que se iba produciendo entre la fecha de celebración del Seminario y la fecha de publicación del libro. Temíamos por su temprana obsolescencia. Hoy creemos, sin embargo, que el *impasse* de dos años no va a disminuir su interés, entre otras razones por los propios objetivos del Seminario, que son de los que se hace eco esta obra. En cualquier caso, achaquémosle la responsabilidad de ese distanciamiento a los avatares propios del mundo de la edición, que van desde el momento en que se plantea la idea hasta el momento en que usted dispone del trabajo publicado.

A los ponentes se les pidió, a la hora de realizar la revisión de las transcripciones, que conservasen al máximo el frescor de sus intervenciones en el Seminario. Consideramos que éste se ha mantenido en buena medida. Algunos autores prefirieron incorporar al texto principal las ideas planteadas en el debate que siguió a su intervención; otros, sin embargo, optaron por mantener intacta la estructura del desarrollo del Seminario en un formato de

Pregunta y Respuesta. Asimismo, unos estructuraron su intervención mediante epígrafes mientras que otros la plantearon como un todo continuo. En cualquier caso, se hace necesario llamar la atención al lector sobre las implicaciones de mantener el *frescor* a dos años vista en todo lo relativo a las referencias temporales en el texto (“en unos días”...), al igual que en las referencias a representantes institucionales presentes en aquel momento en el escenario político y hoy ausentes del cargo por el que se les menciona (por ejemplo, presidentes de Cabildos, Consejero de Política Territorial,...). Por último, señalar que por cuestiones técnicas algunas pequeñas partes de las intervenciones no pudieron ser grabadas.

Lógicamente este libro es resultado de un cúmulo de esfuerzos tanto personales como institucionales (igualmente, con su notable carga personal). En relación con los agradecimientos personales, queremos, en primer lugar, agradecer a todos los ponentes, los verdaderos actores-autores de este libro, su abierta predisposición a aceptar la ampliación que sufrió nuestra invitación inicial para participar en el Seminario. La solicitud *a posteriori*, y aceptación, de su participación en el libro manteniendo el tono original de sus intervenciones es un buen motivo de agradecimiento. Asimismo manifestamos nuestra gratitud a Fernando Sabaté y Vicente Zapata, por su labor en diferentes frentes: coordinación técnica del Seminario; res-

ponsables de la impagable y tediosa labor de transcripción del material grabado; diseño, recopilación y distribución del material de apoyo a las intervenciones. Néstor Yanes diseñó desinteresadamente el cartel del Seminario, que se transformó en portada del libro; Mayca Coello e Ignacio Sabaté se responsabilizaron de algunas transcripciones y aportaron apoyo técnico; Miguel Sánchez proporcionó un apoyo continuo así como sugerencias para la realización de esta obra.

La Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias prestó un apoyo esencial al financiar la edición, con la que a su vez inicia una colección de publicaciones; la Universidad de La Laguna, y en concreto el Vicerrectorado de Investigación, subvencionó el Seminario; la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales apoyó la realización tanto del Seminario como del libro; la Facultad de Geografía e Historia ayudó a la realización de la obra. Por último los Departamentos de Geografía y de Economía Aplicada, a los cuales están adscritos los organizadores, tienen su cuota de responsabilidad por el apoyo logístico.

La Laguna, 19 de Abril de 1994

Luz Marina García Herrera
Juan Sánchez García

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	15
<i>Fernando Prats Palazuelo: Plan Insular de Lanzarote</i>	21
<i>Damián Quero Castanyes: Plan Insular de Gran Canaria</i>	37
<i>Alvaro Hernández Gómez: Plan Insular de La Palma</i>	63
<i>Ricard Pié Ninot: Plan Insular de Fuerteventura</i>	85
<i>José María García-Pablos Ripoll: Plan Insular de El Hierro</i>	97
<i>Javier Domínguez Anadán y Javier Díaz-Reixa Suárez: Plan Insular de La Gomera</i>	117
<i>Joaquín Sabaté Bel y Xabier Eizaguirre Garaitagoitia: Plan Insular de Tenerife</i>	143
<i>Anexo: Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación</i>	177

INTRODUCCIÓN

Luz Marina García Herrera*

Juan Sánchez García*

* Coordinadores del Seminario “Aportaciones metodológicas y alcance de las figuras de intervención territorial: LOS PLANES INSULARES DE ORDENACION EN CANARIAS”, celebrado en la Universidad de La Laguna entre los meses de marzo y junio de 1992.

Los epígrafes en que hemos estructurado esta introducción son el resultado de realizar una *lectura horizontal* (“a través”) de todas las intervenciones realizadas en el Seminario. Estos epígrafes son los siguientes: la génesis de la ley reguladora de los planes insulares de ordenación (Ley territorial canaria de 1/1987, de 13 de marzo véase Anexo); la búsqueda de la credibilidad y legitimidad de los diferentes planes; el temor a la obsolescencia y su reflejo en las diversas metodologías empleadas; y, por último, una breve valoración de la mencionada ley.

LA GÉNESIS DE LA LEY DE PLANES INSULARES

En los años ochenta, en Europa se experimentaba una crisis del planeamiento a escala regional como resultado, entre otros, de la incapacidad del mismo para responder al objetivo maximalista de distribuir de manera equilibrada las actividades y los flujos económicos sobre el espacio. En España, dicha crisis se puso de manifiesto en el debate sobre la ineficacia de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) que eran la figura contemplada en la Ley del Suelo para abordar el planeamiento regional. En Canarias, al igual que en otras regiones, se intentó elaborar un PDTC sin éxito. Y a pesar de ese precedente malogrado se evolucionó, en el marco de las recién estrenadas competencias autonómicas, hacia unos instrumentos de planificación territorial más ajustados, y con cierto carácter pionero, a su especificidad geográfica: los planes insulares.

En el Archipiélago los antecedentes del proceso de transición desde los PDTC a la figura de los planes insulares fueron, en la primera mitad de los años ochenta, los intentos de elaboración de los Planes Especiales de Protección de Espacios Naturales (PEPEN), de ámbito insular, promovidos por los Cabildos. La redacción de dichos inventarios puso de relieve en algunas islas el conflicto entre los intentos de protección y las expectativas y derechos adquiridos por los promotores turísticos. La manifestación de ese conflicto fue la oposición entre los defensores de la autonomía municipal, entendida en su acepción más liberal, y los que reclamaban la necesidad de tomar como unidad de intervención la isla. Algunos Cabildos (en concreto el de Gran Canaria) abanderaron las propuestas de conservación, lo que provocó la reacción de los ayuntamientos que, sintiéndose arañados en sus competencias y en su política de *laissez faire*, se opusieron al enfoque insular.

Esta situación específica del Archipiélago condujo a que desde el poder político se percibiera, en sintonía con distintos profesionales, la oportunidad de introducir la escala insular en el planeamiento (por otro lado ya utilizada, con mayor o menor fortuna, en la primera generación de planes insulares a finales de la década de los sesenta), lo que llevó a la promulgación de la Ley de planes insulares de ordenación.

LA BÚSQUEDA DE LA LEGITIMIDAD

El carácter innovador de la ley en relación con los planteamientos estatales y europeos significó que los equi-

pos redactores de los planes se encontraron con un texto legal flexible y abierto pero, a la vez, con el desafío de definir un modelo territorial adecuado y operativo para cada una de las islas. Así, ante la ausencia de una masa crítica, en el sentido de la existencia de una experiencia anterior que diera validez general a los planes, éstos buscaron el sendero a través de su propia metodología y, simultáneamente, trataron de asegurar su legitimidad con el fin de garantizar su operatividad futura.

La búsqueda de la legitimidad tiene lugar en un contexto social en el que el planeamiento adolece de la credibilidad necesaria para ejecutar sus propuestas. Y, en relación con ello, los equipos redactores son conscientes de la importancia que tiene, como condición para que se produzca el refrendo por la sociedad, la clara identificación de los problemas y su divulgación. Dicha búsqueda siguió procedimientos diferentes según las distintas concepciones de los planes. Mientras unos equipos pusieron en marcha instrumentos institucionales que concertaran las intervenciones estratégicas con los agentes económicos desde la fase misma de elaboración, informándola; otros, aquéllos que han sustentado la metodología y operatividad del plan en la normativa, fomentaron desde un principio la cristalización de una voluntad social que respaldase y defendiese las intervenciones a realizar.

Un desafío derivado del carácter original del plan insular surgía de la posibilidad de que se percibiese éste, por los distintos agentes económicos e institucionales, como un factor de riesgo debido a la diferente racionalidad que el plan podría imponer a las distintas dinámicas a corto plazo que estaban funcionando (comportamientos especulativos, derechos adquiridos, beneficios rápidos, presupuestos municipales boyantes). Más aún, es posible que esa sensación fuese compartida por una sociedad que no quería desaprovechar las coyunturas favorables que se le estaban presentando. Todo ello obligaba a los planificadores a diseñar estrategias para promover la aceptación de los planes por parte de los usuarios del territorio.

Una dimensión más de la búsqueda de legitimidad del plan es la preocupación por encontrar éste su propio *espacio* dentro de la jerarquía de los instrumentos de gestión del territorio. Ello ha obligado a que los distintos niveles institucionales afrontasen un permanente debate político sobre la necesaria redistribución de papeles a que fuerza la presencia del plan insular. En esta controversia, las reivindicaciones de ese *espacio* no han estado exentas de las tentaciones por parte de los planes de invadir, por un lado, competencias propias de los planes de desarrollo económico y, por otro, competencias específicas del planeamiento municipal. Esto explica que, en algunos casos, se entendiera que el principal objetivo del plan era crear condiciones para el desarrollo económico, invadiéndolo; y, en otros, que el plan insular tuviese que asumir el diseño de elementos urbanísticos propios de normas subsidiarias. En cualquier caso, todos los planes han intentado definir un terreno propio a través de diferentes mecanismos: ya sea de manera contundente, negando la competencia municipal en el suelo urbanizable no programado o, de forma menos terminante, pero no por ello menos importante, mediante el establecimiento de filtros de calidad para las actuaciones no programadas.

LA DIVERSIDAD METODOLÓGICA Y EL TEMOR A LA OBSOLESCENCIA

En relación con las distintas aproximaciones metodológicas, los planes reflejan el desarrollo de enfoques específicos, como resultado de la combinación de las propias concepciones disciplinares de los redactores y de los contextos singulares en los que se elaboran; singulares tanto en lo que se refiere a la dimensión temporal como a los condicionantes económicos y vicisitudes políticas de cada isla. Pero, además, las diversas metodologías utilizadas están relacionadas con el temor más o menos manifiesto a la obsolescencia del plan. Para evitarla, las metodologías diseñadas tratan de desbloquear aquellos elementos que pondrían en peligro la gestión futura de los mismos. Los procedimientos seguidos para facilitar el desbloqueo han sido de diferente naturaleza en cada isla:

(1) En Lanzarote, donde se estaba produciendo un espectacular desarrollo inmobiliario-turístico, el plan tuvo que afrontar el crecimiento previo y, sobre todo, las desmesuradas expectativas de nuevas plazas que estaban tramitándose. El equipo redactor era consciente de las distorsiones de diferente naturaleza (territorial, social, cultural y de poder) que dicho crecimiento estaba generando. Estas distorsiones se intentaron reconducir mediante el concepto de capacidad de carga que un territorio puede soportar, cuya aplicación concreta en el caso de Lanzarote se hizo a través de la limitación cuantitativa del ritmo y techo del crecimiento turístico, que se divulgó como el problema del “número de camas”. Un aspecto más de éste problema era el considerable peso de los derechos adquiridos por el sector turístico, que desde una posición pragmática el equipo consideró pertinente que fuera internalizado por el plan.

(2) En Gran Canaria, debido al deterioro de una parte importante de su tejido turístico y a la necesidad de recuperar la vitalidad de su capital, el plan, siguiendo una clara concepción estratégica, puso el énfasis en una serie de operaciones seleccionadas por su capacidad de difusión territorial. Concebido como una estrategia de actuación, se apoya por una parte en un modelo estructural y, por otra, en el destacado papel asignado a los procedimientos de gestión y mecanismos de actuación. Resulta novedoso que esta concepción estratégica comience con la gestión del plan, aún antes de su aprobación. Esta característica está relacionada con el énfasis puesto por el equipo redactor en el pragmatismo y en la convicción del “querer hacerlo”, lo que obliga a garantizar un mínimo consenso previo entre la administración y los agentes económicos.

(3) En La Palma, a las puertas del desafío turístico, la vía metodológica concebida para asegurar la viabilidad del plan se basa en las intervenciones pasivas reguladas por la normativa. El plan es un sistema abierto integrado por medidas que están relacionadas entre sí, que son flexibles y que establecen los límites de actuación. Reconociendo la estructura del territorio, el plan se orienta a dotarla de mecanismos de mejora y de crecimiento, o dicho en otras palabras, de procesos de autorregulación. Esta cualidad de autorregulación está estrechamente vinculada a la definición de la escala de trabajo. En relación a ello, el ámbito insular como escala conlleva un mayor grado de incertidumbre para las intervenciones programadas por lo que la

reducción de dicha incertidumbre conduce al plan a privilegiar las intervenciones no programadas y, por lo tanto, escoger la aproximación normativa. Tal aproximación exige, sin embargo, una sólida cultura territorial para evitar su prematura obsolescencia; la consecución de una buena normativa y, por ende, de un buen plan sólo será posible a través de un sólido apoyo social.

(4) Fuerteventura, con un desarrollo turístico puntual y de marcado carácter especulativo, navega entre un plan supramunicipal y uno estratégico. No se puede hablar estrictamente de lo primero dado que los planes municipales, con el fin de consolidar expectativas, fueron aprobados aprovechando el vacío que significó la crisis del primer avance; y no es estratégico porque la isla carecía de la masa crítica necesaria para este tipo de planeamiento, debido a su escaso desarrollo. Como resultado de lo anterior, el plan tiene por fuerza que poner las condiciones para el desarrollo turístico como vía para mejorar la realidad social y económica de la isla. Pero dada la evolución previa del sector turístico, caracterizada más por el desarrollo de los intereses inmobiliarios que de los turísticos, la finalidad del plan consiste, en última instancia, en mejorar la calidad de la oferta. Se propone un escenario de crecimiento moderado donde los municipios participan en la medida en que cumplen las condiciones de calidad exigida. Así se establecen una serie de controles de calidad y ejecución que permitirá discriminar las diferentes iniciativas y depurar las previsiones de los planes municipales. Es decir, mediante estos filtros se introduce una desprogramación del suelo urbanizable.

(5) El Hierro, isla en la que la crisis del planeamiento tradicional en cascada se hacía más evidente, partió de una concepción inicial del plan que podría catalogarse como estratégica, con ciertas especificidades que contemplaban “pequeñas” medidas más propias del planeamiento municipal que de dicho enfoque. Sin embargo, la descoordinación y falta de control de las operaciones socioeconómicas, unidos a la ausencia de voluntad política, forzaron al equipo a realizar un giro en el tipo de plan. Éste redujo su alcance y dio prioridad a los temas estrictamente urbanísticos, actuando como documento subsidiario del planeamiento municipal. El plan centró su interés en evitar la edificación indiscriminada del suelo rústico y los incipientes procesos especulativos. Este cambio metodológico, que apostaba por una aproximación más modesta y realista, permitía a la vez una mayor comunicación con la población insular.

(6) En La Gomera, isla sometida a una continua pérdida de población y con una actividad turística puntual pero de características anárquicas, la elaboración del plan coincide con el debate y aprobación del Plan Operativo Integrado (POI), es decir, con un conjunto de operaciones programadas y financiadas de gran impacto territorial. El hecho de encontrarse con intervenciones territoriales con financiación asegurada, aunque garantizan en gran medida la futura gestión del plan, condicionarán la aproximación metodológica del equipo redactor y del plan. Esta coincidencia fuerza al plan a asumir aquellos elementos de referencia del POI que puedan servirle instrumentalmente (las actuaciones), aun siendo el equipo consciente del pequeño margen de maniobra con que cuentan (básicamente las formas

de las actuaciones). Asimismo, el plan apuesta abiertamente por la expresión gráfica como vehículo para la comunicación y en consecuencia para su refrendo social.

(7) Por último, el plan insular de Tenerife se apoya en el propio lenguaje del territorio y en la capacidad de persuasión de éste como medio principal para desbloquear los potenciales condicionantes del plan. Parte del concepto de territorio como elemento de síntesis, superador del antagonismo campo-ciudad, que está construido con una cultura, ni urbana ni rural, sino territorial. La forma y los modelos de organización territorial (su identidad física y constructiva), y su actualización se convierten para el equipo en la clave de la propia alternativa territorial. Los redactores subrayan, apoyándose en la propia ley, el protagonismo principal del territorio como sujeto de ordenación; es decir, se reclama para el plan insular el papel de crear, desde lo territorial, las condiciones para el desarrollo económico, ya expuesto en un plan estratégico.

De todo lo dicho anteriormente y de las intervenciones de los conferenciantes podemos extraer algunas observaciones que abundan en la mencionada diversidad metodológica. En relación con ella se observan las siguientes diferencias:

(a) El distinto peso que para la ejecución del plan se atribuye a los agentes sociales: mientras que unos parecen acentuar el peso de los inversores a través, por ejemplo, de operaciones concertadas; otros, en cambio, ponen el énfasis para el desarrollo del plan en la responsabilidad del conjunto social.

(b) Algunos planes se caracterizan por la relevancia que conceden al diseño, a la imagen final de lo proyectado frente a los usuales parámetros edificatorios que se recogen en la normativa del propio plan.

(c) Frente a un grupo amplio de planes que parte del análisis de las formas de ocupación tradicional como método para la comprensión y actualización de dichas formas, existe otra concepción más interesada en los procesos innovadores de ocupación y utilización del suelo como medio para reconducir los actuales procesos de cambio.

(d) Hay una búsqueda, en algunos casos explícita y en otros implícita, de una especificidad en el perfil del territorio. Algunas islas definen la especificidad en función de un territorio frágil y monótono y la diferenciación económica a través del producto turístico de calidad. Otras definen la especificidad a través del énfasis en la idea de "microcontinente", de ecosistema único y su plasmación en la diversidad económica. Y aun otras con mayor grado de antropización, con potentes inercias territoriales, se ven enfrentadas a una necesidad más concreta de diferenciar sus territorios. Esta especificidad está presente como principio informador de los criterios y objetivos (en última instancia, de la metodología).

De la reflexión sobre la futura o, en algunos casos, presente gestión de los planes, de las diversas metodologías y de las distintas formas que cada equipo ha arbitrado para evitar su prematura obsolescencia se desprende una voluntad de entender éstos como documentos vivos. De ahí, la necesidad de perder el temor a sus modificaciones, ya sea porque los propios planes incorporan mecanismos de autorregulación y de filtro o porque, en otros casos, éstos propugnan modificaciones del mismo cuando un

territorio se enfrenta con determinadas actuaciones. Un documento vivo significa que se realizan cambios, se abordan giros y que no se está pasivo frente a una de las decisiones más peligrosas respecto al territorio: la *no toma de decisiones* desde la esfera política que, huelga decirlo, es una forma de actuación.

Independientemente de la especificidad de las metodologías utilizadas en los distintos planes cabe, sin embargo, señalar algunos aspectos comunes de los mismos y que, desde nuestro punto de vista, podrían identificarse con una nueva forma de abordar el territorio:

(a) Hay un rechazo a la concepción del plan como documento que trata de manera exhaustiva todos los problemas de la isla. Por el contrario se parte del presupuesto de selección de los problemas más relevantes, de mayor impacto territorial.

(b) Como se señala en uno de los planes insulares, el planeamiento se plantea como una aproximación más tentativa que definitiva. Esto es, sobre hipótesis que tienen que revisarse continuamente, ya que desde éstos no se trata tanto de anticipar un resultado final como de definir objetivos, escenarios alternativos y procesos para alcanzarlos.

(c) En comparación con el planeamiento precedente, existe una preocupación por las diferentes escalas que deben utilizarse para *mirar* el territorio, preocupación patente en unos más que en otros.

(d) La aceptación de la continuidad espacial a la hora de tratar y gestionar el territorio, *perdiéndole respeto* a la sacralidad de la línea perimetral (la oposición dentro/fuera de la línea): urbanizable/no urbanizable, protegido/no protegido, etc.

(e) La necesidad de la negociación y del consenso se convierten en *inputs* clave bajo cualquier planteamiento metodológico que no ignore la permanente tensión de poderes que está presente en todo proceso de ordenación del territorio. De ahí la voluntad de entender a los planes como documentos vivos.

(f) Necesidad de mostrar claramente, de hacer comprensibles y asumibles las propuestas de los planes a todos los agentes sociales y de gobierno del territorio. Destacan la importancia de comunicar gráficamente y de manera sencilla, concisa, las propuestas del plan.

(g) Los planes se pronuncian por favorecer una mayor transparencia (reglas de juego) del mercado del suelo a través de la definición de distintos coeficientes de holgura, es decir, la relación entre la proyecciones demográficas y el suelo residencial, según las metodologías utilizadas.

VALORACIÓN DE LA LEY DE PLANES INSULARES

Por último, la siguiente frase de uno de los ponentes resulta ilustrativa del sentimiento general de los equipos redactores hacia la ley: "*Oportuna y valiente y que, con todos los fallos que pueda tener, el balance es claramente positivo. Bien manejada es enormemente favorable al gobierno del territorio insular*". A pesar de las dificultades de interpretación y desarrollo de la misma, de la falta de masa crítica para la elaboración de los planes fruto de su novedad, este margen de confianza hacia la ley lo han

compartido todos los equipos, que la han calificado como valiente, oportuna y novedosa. En este sentido, los planes insulares se han considerado como una etapa necesaria, más allá de que algunas voces hayan querido ver en ellos un esfuerzo inútil o, en el otro extremo, la esperanza de que se convirtiesen en la panacea para resolver los problemas de orden territorial y, por qué no decirlo, los problemas de desarrollo económico de cada una de las islas. A este respecto, algunos directores advierten sobre el peligro de un excesivo entusiasmo con los planes insulares o con las místicas del «a partir de aquí», o del «desde que este plan se apruebe», sin que esta advertencia signifique, no obstante, que el plan sea inútil.

Su promulgación fue para todos una excelente iniciativa, quizá entonces la única posible y si bien se redactó con bastante dosis de eclecticismo, es en ello donde reside su virtud. Sin la ley, consideran algunos, no estaría-

mos en el nivel que se está alcanzando en cuanto a reflexión y capacidad propositiva sobre el territorio. La ley tiene así las ventajas de la flexibilidad y los inconvenientes de la indeterminación. Respecto a las primeras cabe señalar la diversidad ya comentada que presentan los diferentes planes, así como la posibilidad que la ley ha dado a que algunos de ellos caminen por los márgenes del texto legal. Su credibilidad y, derivado de ello, el grado de aplicación de la misma, están aún realmente por evaluar. En cualquier caso, como señala algún director, si parte de los planes insulares no prosperan debemos preguntarnos también si su formulación ha sido correcta, y si sus objetivos y métodos han sido adecuados para afrontar los problemas que tienen planteados las islas. Aunque, si bien resulta obvio decirlo, tanto el ritmo de desarrollo de los diferentes planes como su orientación en un sentido u otro dependerán en última instancia de la voluntad política.

PLAN INSULAR DE LANZAROTE

Fernando Prats Palazuelo

Esta conferencia fue pronunciada el día 13 de marzo de 1992.
El conferenciante es el director del equipo redactor, Arquitectos Urbanistas Ingenieros Asociados.



LANZAROTE (3342 X 3424)
Ortoimagen espacial (00-06) Serie 1:100.000
Imágenes Landsat 5 TM205-40 Cuarto Especial (02/10/90)
Bandas 5,4,3 (R,V,A) Proyeccion UTM (huso 28) 1 pixel= 25 m

Escala de la imagen : 1/500.000 1 pixel (25m) = 0.05 mm

Transformacion digital/analogica I.G.N (TELEDETECCION)
OPTRONICS C-4300 Software IMU Procedimiento IGN
Fecha de insolacion L-18/01/93 Operador: Carlos Saiz

LANZAROTE

Superficie km ² :	846
Altura máxima (m.):	671
Número de municipios:	7
Espacios naturales protegidos (km ²):	351,01
Población de derecho (1991):	64.911
Población de hecho (1991):	88.475
Paro (Marzo 1991):	4.860
Superficie total de explotac. agrícolas (has.)(1989):	26.891
Parque de vehículos (1991):	42.149
Cabildo (Derechos liquidados pts) (1991):	9.257.034.943
Ayuntamientos (Derechos liquidados pts)(1991):	18.266.722.000
Cabildo (Obligaciones liquidadas pts) (1991):	192.807.873
Ayuntamientos (Obligac. liquidadas pts)(1991):	19.288.204.000
Número de depuradoras (1987):	3
Volumen tratado por depuradoras (m ³ /año):	539.000
Número de turistas (1991):	811.867
Número de plazas hoteleras (1991):	13.266
Número de plazas extra hoteleras (1991):	47.201
Número de plazas hoteleras y extrahoteleras:	1987 → 30.783
.....	1991 → 60.467

INTRODUCCIÓN

Quiero plantear dos puntos previos. En primer lugar, no entiendo el planeamiento, y menos el Plan Insular de Lanzarote, como un plan que pretende resolver todos los problemas de la isla y para siempre. No creo en esos planteamientos eternos y teóricamente tan benéficos que pueden solucionarlo todo; normalmente lo que suele pasar con ese tipo de planteamientos es que los instrumentos de acción que generan acaban por no resolver casi nada; sirven para poco. El Plan Insular de Lanzarote sólo pretende abordar aquellos aspectos que, en un momento determinado, son claves para el desarrollo de su territorio. Y en este caso concreto, dada la crisis actual de los modelos urbanísticos, turísticos y territoriales, además de tratar de resolver básicamente los problemas clave que luego comentaremos, intenta hacerlo desde una nueva filosofía integradora y sostenible del desarrollo insular a medio y largo plazo; filosofía que requiere considerar de forma integrada e interrelacionada, el marco económico (y el turismo), el espacial, el ambiental, y la evolución social de la isla. Todo ello para extraer las líneas maestras de un plan básicamente territorial.

En segundo lugar, otra puntualización conceptual sobre los planes: son instrumentos de acción perfectibles. Por lo tanto han de concebirse para la gestión y deben modificarse cuando haga falta, casi de forma permanente. En relación con la gestión, ¿cómo la entendemos? Antes que nada hay que cambiar la Ley del Suelo de este país, muy buena técnicamente, pero muy tecnocrática, en el sentido de que, en su afán homogenizador, no contempla suficientemente la multitud y diversidad de situaciones y problemas cuya solución requieren un amplio margen de acción por parte de las correspondientes instituciones. En situaciones de cierta complejidad la necesaria creatividad se ha encontrado cercenada por una legislación poco flexible y particularizable. Los planes que tratamos de hacer ahora son mucho más abiertos, más complejos, y mucho más vinculados a la voluntad política de quienes tienen que gestionar el plan. No son procesos teledirigidos, sobreimpuestos a los políticos; son instrumentos que, respetuosos con la legalidad, dotan de medios y capacidad de intervención a una administración legitimada por su elección democrática.

También hay que decir en relación a los planes insulares de Canarias que, a pesar de que cuando se habla de las Islas Canarias parece que se da por supuesta una cierta identidad de situaciones y problemas, estoy convencido de que cada plan tiene que ser diferente; no puede haber planes iguales porque no existen realidades similares. En este sentido, el nivel de desarrollo y la situación en que se encuentran las distintas islas de Canarias parecen diferentes, requieren tratamientos específicos y malo sería que se estuvieran aplicando terapias similares.

LAS DINÁMICAS DE LOS 80 EN LANZAROTE, EL BOOM TURÍSTICO

Difícilmente se pueden plantear propuestas hacia el futuro de la isla sin un buen diagnóstico de este último período.

Los datos básicos de la isla

En relación a los datos básicos, se puede señalar que Lanzarote tiene 800 kilómetros cuadrados, prácticamente unos 50 por 15 kilómetros. Tiene unos 60.000 habitantes autóctonos. Hay siete municipios, de los que tres son turísticos: Tías, con una zona de turismo en la costa; Tegui-se, con Costa Tegui-se, y Yaiza. Hay otros intentos de desarrollo turístico, pero los que están consolidados son estos tres. Después queda una parte muy importante de la isla, entre el 60 y 70 por ciento. Se trata de un territorio rural; no agrícola, si bien lo ha sido. En estos momentos prácticamente las explotaciones agrarias han quedado reducidas a trabajos de fin de semana y complementarios o de tercera edad. Pero sí rural en el sentido de que es un medio físico que se ha preservado bastante, en donde los núcleos de población siguen teniendo unas características, una población y una forma de vida que tiene poco que ver con los desarrollos turísticos de la costa.

El medio físico, con un valor reconocido internacionalmente como excepcional, es de origen volcánico, de carácter desértico, y tal vez su característica más importante, junto a su belleza, sea su extrema fragilidad. El paisaje de Lanzarote es extremadamente frágil; algunas zonas, investigadas por el equipo de biólogos, muestran capas superficiales que cubren, con unas tonalidades extraordinarias, ciertos conos volcánicos antiguos, y que una vez pisadas, no solo se destrozan, sino, que al no poderse reponer de forma artificial, pueden tardar siglos en recuperarse.

La isla tiene una base económica tradicional muy limitada, apoyada en la agricultura y la pesca, y con un desarrollo agrícola basado en muchos casos en un trabajo sobrehumano. Así en La Geria el valor económico de la vid es mucho menor que el de la obra que se hace para protegerla. El valor del trabajo ha sido prácticamente nulo en una economía de supervivencia. Como anécdota, y eso explica muchas cosas que después veremos a nivel sociológico, en los años sesenta un procurador de las Cortes Españolas propuso *el abandono de la isla*. Y esa extrema dureza de la supervivencia está profundamente arraigada en la memoria colectiva de la población de Lanzarote.

Un importante crecimiento turístico

Lanzarote pasó de recibir diez mil visitantes en 1970 a más de ciento ochenta mil en 1982 y a setecientos quince mil, cinco años más tarde. Con crecimientos del 243 por ciento en cinco años, no hay en la Naturaleza, excepto en momentos de explosión, procesos que aguanten, sin rupturas drásticas, transformaciones de este tipo. El crecimiento del parque turístico es similar: en el año 1987 había unas treinta y seis mil plazas turísticas, en el año 1989 había cincuenta y cinco mil. Y lo más grave no es eso, sino que las expectativas, vía planeamiento parcial, que estaban gestionándose hace pocos años, alcanzaban las doscientas cincuenta mil plazas turísticas, mientras que el propio Plan Insular de 1973, no tan lejano, cifraba su techo en unas cuatrocientas cincuenta mil plazas. En todo caso, la preocupación básica para nuestro equipo se centraba en que la suma de los planes parciales en marcha totalizaban las ya comentadas doscientas cincuenta mil plazas y que estas expectativas amenazaban con destruir las bases y el propio atractivo del sistema insular. Esto era lo

que, en nuestra opinión, el nuevo Plan debía resolver de forma prioritaria.

Las características de tan desmedido crecimiento, cualitativamente hablando, se basaban en un Plan Insular, el de 1973, muy ligero, de unas cuarenta páginas, enormemente permisivo; prácticamente permitía hacer cualquier cosa. Era, de hecho, un Plan de reclamo; cuando no había una sola plaza turística proclamaba: «vengan aquí, que hay enormes facilidades para hacer cualquier cosa». El principal error fue quizá no haber cambiado ese planteamiento en 1979, pero para entonces los intereses creados eran muy importantes y poco transparentes.

El crecimiento turístico se hace a través de planes parciales, sin ninguna visión integral, por criterios de oportunidad aquí o allá, sin ningún nivel de coordinación, basados en una fuerte demanda impulsada por los tour-operadores, y con el objetivo de consolidar expectativas a muy largo plazo. Prácticamente había ciento veinte mil plazas turísticas en dos planes parciales, en una isla que podía tener entonces, hacia 1984-1985, cuarenta y cinco ó cincuenta mil habitantes.

Hay un componente especulativo enorme y un negocio a corto plazo de reventa, de crecimiento de precios, también muy importante. Por otro lado, existía una tendencia en el tipo de producto inmobiliario favorable al apartamento, en gran medida de carácter espontáneo, careciendo prácticamente de oferta turística complementaria, equipamientos específicos, etc. Y ello ha sido así a pesar de que no puede ignorarse un hecho excepcional en la Isla de Lanzarote: la existencia de los Centros Turísticos del Cabildo, equipamiento complementario de inigualable calidad realizado con la colaboración del insigne César Manrique.

A lo que lleva este tipo de crecimiento cuantitativo, con tales condiciones de espontaneidad, de anarquía, de oportunismo, es a una acumulación de déficits, de desajustes territoriales y de amenazas graves al medio físico y al paisaje de la isla. Lanzarote se ha convertido en estos años en un auténtico laboratorio para dichos procesos.

Esta anarquía, este crecimiento y este negocio poco transparente del mercado del suelo, llevaba a que no se conociese el crecimiento comprometido en toda la isla y mucho menos sus posibles efectos destructivos; había un secretismo entre los diferentes ayuntamientos, nadie quería dejar traslucir qué es lo que había comprometido, entre otras cosas porque todo el tema se manejaba entre pocas personas y ni siquiera la propia población conocía el nivel de los compromisos que se estaban adquiriendo.

Así, la primera noticia bomba, muy positiva para el propio Plan, fue que nuestro Equipo, gracias al prestigio de una institución como el Cabildo, pudo, en un mes y medio y no sin cierta resistencia, poner encima de la mesa con toda contundencia los resultados acumulados por los compromisos establecidos.

Del suelo comprendido en el planeamiento urbano, solamente se había desarrollado totalmente un 21 por ciento y un 3 por ciento estaba urbanizado. De hecho la mayoría de esas expectativas estaba sin desarrollar, sin inversión hecha y sin urbanización realizada.

El equipo del Plan estudió la potencia del impacto de esa capacidad edificatoria en relación a los efectos medioambientales y paisajísticos sobre un medio físico tan

frágil. Nuestra conclusión fue tajante y los trabajos realizados así lo demostraron: con menos de la mitad de los compromisos establecidos se podía destrozarse la isla.

Un fuerte crecimiento económico

En estos años, se crece a un nivel acumulativo del siete por ciento del PIB anual. Crecer al cinco por ciento ya da vértigo, pero crecer al siete es el cincuenta por ciento más. Hay una especulación muy intensa, una carestía de la vida, lo cual empezaba a dividir a la población entre quienes estaban en el negocio y cobraban de él; y los que no estaban en el *boom* y sufrían el calentamiento de los precios. Hay un abandono de la agricultura y la población activa pasa a ganar mucho más dinero trabajando en la hostelería o en los servicios que explotando la tierra, con lo cual la vinculación a ésta se reduce a los fines de semana, apoyándose en familiares, produciéndose, como antes decía, una desigualdad en la apropiación de los costes y de los beneficios. Y eso tanto a nivel social, es decir, entre estratos y capas sociales de la isla, como entre municipios. Aquí empezó a distinguirse entre municipios ricos, los turísticos, y municipios pobres, los no turísticos, con todas las tensiones que eso generaba.

La distorsión de las dinámicas territoriales y medio ambientales

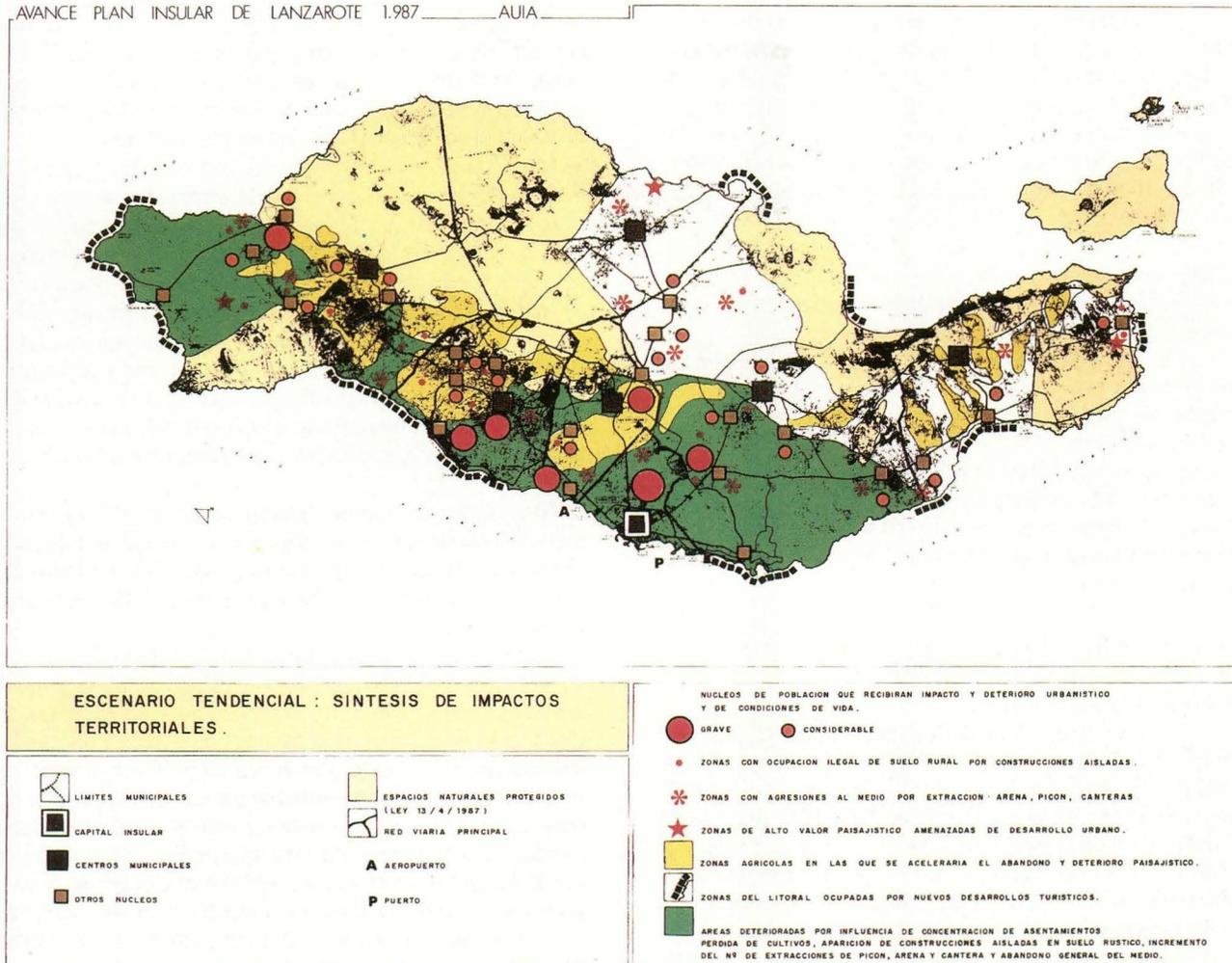
Se produce una distorsión de las dinámicas territoriales por tensiones surgidas en el desarrollo improvisado de las nuevas áreas turísticas que, además, se sitúan completamente fuera de la estructura territorial preexistente. Hay una fuerte competencia entre los ayuntamientos por ver quién capta el máximo desarrollo turístico posible, con un planteamiento muy ciego, porque si bien inicialmente se producen unos ingresos muy elevados, por los abonos de licencias y de tasas, más tarde, cuando se llega al proceso de maduración del proceso edificatorio, la relación entre ingresos y gastos del ayuntamiento se invierte y son mayores los costes que los ingresos. Pero este proceso no se asumía entonces pues el ciclo inicial permitía a los ediles municipales hacer una política muy brillante, de grandes gastos.

Hay una distorsión del esquema tradicional del poder insular; cuando el sector inmobiliario, especulativo, desembarca en una isla con una economía de carácter tradicional, crea nuevos agentes de poder, nuevos poderes fácticos mucho más dinámicos que los tradicionales, que producen unas distorsiones sociales enormemente importantes.

Paralelamente lo que se va gestando, especialmente en Lanzarote, son las bases de una profunda crisis de su frágil medio físico; y ello como resultado de tres tipos de acciones:

- a) Las acciones directas: ocupaciones del medio físico con graves alteraciones del paisaje, destrozos de conos volcánicos, ocupaciones de suelos protegibles por urbanizaciones, etc.
- b) Las acciones indirectas de dos tipos: abandono de la agricultura y multiplicación de extracciones ilegales.
- c) Las acciones inducidas, que se producen por los impactos del desplazamiento intensivo de turistas por el medio físico.

Con un cinco por ciento de ocupación del territorio, la agresividad que puede generarse desde dicha ocupa-



Escenario tendencial: Síntesis de impactos territoriales

ción, combinada con la fragilidad del propio territorio, pueden provocar un auténtico caos. No siempre existe una relación directa entre tanto por ciento de suelo ocupado y deterioro medioambiental.

Importantes cambios socioculturales y laborales

Todo el proceso descrito produce también importantes cambios socioculturales y laborales. Hay una crisis cultural, con ruptura de las culturas o tradiciones, de origen agrícola y, sin embargo, falta una cultura alternativa que se haya gestado autóctonamente con valores positivos y de una forma natural. Lo que se produce es una crisis y una falta de continuidad con un cierto vacío. Hay un vértigo del dinero a corto plazo (hay que recordar la memoria histórica del hambre durante tantos años y la oportunidad de hacerse rico a corto plazo: «aquí en cuatro años hay que inflarse»).

En un momento determinado, el mayor índice por habitante de coches marca Rolls Royce y de Mercedes ha estado en Lanzarote. Había una manera de gastar el dinero y de hacerlo ver. Por otro lado, se desarrolla un sentimiento de agresión hacia el exterior, debido a una invasión laboral que ocupa los puestos de cierta especialización, pero también los menos cualificados del sector construcción,

ya que las condiciones laborales impuestas, trabajar sábados y domingos o doce horas diarias, favorecen la importación de trabajadores necesitados de otras áreas geográficas. En todo ese proceso el isleño se queda al margen de los segmentos superiores e inferiores en la escala profesional, en una situación contradictoria que produce, en un momento determinado, sensaciones o sentimientos de xenofobia y, por otro lado, todas las lacras del desarrollo (aún en 1984 en Lanzarote las puertas de las casas estaban abiertas al visitante).

Un futuro amenazado por la crisis

Todo ello lleva a un futuro amenazado por la crisis: las dinámicas existentes, más los compromisos, tienden a agudizar las contradicciones y a incrementar las crispaciones. Existe una amenaza, elemental, por sobreoferta de alojamiento turístico a corto plazo. El crecimiento de la producción de plazas turísticas crecía a un ritmo muy superior al de la demanda. Se iba acumulando un diferencial que, en un momento u otro, era claro que iba a provocar una crisis; y la provocó, efectivamente. Esto es un fenómeno general en España, pero en sitios que han crecido a tal velocidad, como es el caso de Lanzarote, el diferencial producido era mayor y más grave.

En el fondo había una amenaza de crisis del modelo turístico al que se tendía. El modelo tradicional español de desarrollo turístico, basado en el crecimiento a cualquier precio, está periclitado, está obsoleto. Hay que pensar que irá declinando poco a poco, con todo lo que ello implica. Y todo lo que fuera trabajar en esa misma dirección significaba la agudización de la crisis en los próximos veinte o veinticinco años. Es un tema muy grave estar construyendo en una mala dirección. Había una amenaza al frágil ecosistema insular; «se estaba matando la gallina de los huevos de oro». La población era consciente pero, a la vez, no quería perder su oportunidad.

El Equipo finalizó el primer período de trabajo con dos mensajes muy claros: una descripción del rápido proceso de degradación del territorio insular, y una advertencia sobre el conjunto de las crisis que amenazaban con degradar irreversiblemente el sistema insular. La conclusión de esta fase fue: «señores, si ustedes siguen así, antes de cinco años entran en una fase de crisis gravísima, con destrucción irreversible de elementos básicos del sistema insular».

EL NUEVO PLAN INSULAR

La ley de Planes Insulares

El presidente del Cabildo, por su cuenta, antes de contar con el marco de la Ley de Planes Insulares, encargó al Equipo redactor comenzar los trabajos, sin tener el marco legal de referencia. Paralelamente, la Consejería de Política Territorial estaba redactando la Ley de Planes Insulares. Ley oportunísima, valiente y que, con todos los fallos que pueda tener, cuenta con un balance clarísimamente positivo. Destacan en ella cinco aspectos:

1. Trabajar con una visión del ámbito de la isla, cosa que no se había hecho hasta la fecha. Por ejemplo, en Baleares, no tomar esta decisión a tiempo les ha provocado miles de problemas.
2. Apertura a una consideración intersectorial. No se puede trabajar en este territorio sin una visión integral de los procesos, sin una visión general. Es absurdo hablar de territorio y no hablar de turismo. La clave de esta historia es quién está transformando el territorio, el medio ambiente, la sociedad, que no es otro que el turismo; y dentro del turismo, un modelo turístico depredador y un crecimiento exponencial disparatado.
3. Daba una enorme amplitud a la potestad de intervenir. De nada sirve hacer un plan integral en toda la isla si no posibilita la capacidad de intervención. La Ley de Planes Insulares bien manejada es enormemente favorable al gobierno del territorio insular.
4. El Plan Insular podía establecer determinaciones, obligaciones, al planeamiento municipal. El Plan Insular lo que permite es un gobierno de la isla.
5. Es un planeamiento que puede tener un carácter operativo, que depende de la voluntad política elegida democráticamente. El que se desarrolle el Plan a un ritmo u otro, en una u otra dirección, depende de cual sea la filosofía del poder político y no tanto las predeterminaciones abstractas de una ley.

Metodología y objetivos

El Equipo fue exterior, hecho enormemente acertado. No es posible vivir y trabajar en una isla donde uno

tenga que hacer un Plan Insular y enfrentarse a las tensiones que ello genera. Fue un trabajo interdisciplinar. Trabajaron entre treinta y cuarenta titulados superiores, que arrastraban personal de otro tipo de cualificación. El método sostenía su contenido básico en tres aspectos:

a) Importancia de los objetivos. Sin objetivos claros el Plan pierde sentido y capacidad de acción. En nuestro caso el objetivo central del trabajo podría formularse así: No se trata de renunciar al turismo. No existe interés político ni social en renunciar a esa fuente de riqueza. En todo caso, de lo que se trata es de integrar un nuevo turismo en el territorio y en el ecosistema insular; sin producir su crisis, fundiéndose en él. Este era el gran objetivo y definió la idea central del Plan: delimitar la capacidad de acogida del sistema insular y no desbordarlo, diseñando un desarrollo turístico compatible con él y por lo tanto sostenible hacia el futuro.

b) El proceso de trabajo. Siempre que se introduce una metodología de trabajo se empobrece la realidad. Las siete áreas elegidas fueron: Territorial y Urbanística, Medio Físico y Paisaje, Infraestructuras, Economía, Turística, Social y Jurídica.

c) Metodología general del proceso de trabajo. Crear, tras un trabajo cualitativo de contraste inicial, una primera hipótesis global (documento inicial de unas 35 páginas con una visión de conjunto), a partir de la cual se comenzó a trabajar sectorialmente. Finalizado el proceso sectorial se volvía a integrar los resultados en una nueva visión de conjunto; esta nueva visión se sometía al contraste institucional y a la consiguiente campaña pública de opinión. A partir de dicho contraste se volvía a elaborar una nueva propuesta integrada desde la cual lanzar otra profundización sectorial. En el proceso de trabajo del Plan Insular hay tres o cuatro etapas de este calibre.

El Avance se aprobó un año y medio después de comenzar los trabajos, el 5 de noviembre de 1987; la aprobación inicial fue en noviembre de 1989. Hay que decir que se produce una crisis turística en el 88-89, con todas sus consecuencias. Ello dió una gran credibilidad al Plan, que ya la había anunciado, viéndose entonces la necesidad de actuar. La aprobación provisional se realizó en julio del 90 y la definitiva en marzo del 91. Todas estas aprobaciones lo fueron por unanimidad, con apoyo popular y no exentas de fuertes tensiones sobre el correspondiente Presidente del Cabildo. En este periodo de poco más de cinco años se podía haber ahorrado uno y medio, por causa de la paralización administrativa: costaba mucho tomar decisiones por las tensiones existentes. Nunca se convocaba el Pleno del Cabildo inmediatamente para tomar los acuerdos necesarios y de hecho se agotaban todos los plazos previstos. En todo caso, en menos de tres años parece difícil culminar un trabajo de estas características.

Los primeros diagnósticos

Los primeros diagnósticos pusieron de relieve tres ideas muy elementales:

- a) La isla de Lanzarote constituye un sistema integrado, muy frágil y sensible a los impactos producidos desde el exterior. Todo impacto que desborde la capacidad de asimilación del sistema natural tiene efectos, a medio plazo, en todos los sectores y en todo el territorio.
- b) El impacto producido por el *boom* turístico ya ha pro-

ducido importantes desequilibrios en el sistema insular, especialmente en temas medioambientales por las transformaciones económicas y sociales inducidas. Y ha producido y está produciendo deterioros irreversibles, especialmente en su medio físico, que hacia el futuro es el principal recurso de la isla.

c) Ese valiosísimo medio físico no debe convertirse en mero objeto de negocio a corto plazo, ya que se trata de un bien que hay que proteger y administrarlo a medio y largo plazo. Hay que evitar su empobrecimiento y ver cómo vivir en ese medio físico sin destruirlo sino, en todo caso, enriqueciéndolo. Este es el desafío básico del Plan Insular y de la isla de Lanzarote. La tendencia en ese sentido era dramática en aquellos momentos.

Objetivos y análisis de alternativas

En cuanto a los objetivos se apostó por un desarrollo cualificado y sostenible; frente a un desarrollo acorto y medio plazo, autodestructivo, se establecieron tres líneas de trabajo:

- a) Preservación de los recursos básicos y evitar la ruptura del ecosistema insular. El Plan (reflejo del sentimiento de la población de la isla) no estaba por un planteamiento conservacionista. Ni siquiera El Guincho, grupo ecologista de la isla con niveles de madurez y de enorme riqueza, estaba por un planteamiento conservacionista de la isla. Lo que sí se estaba es por un desarrollo no destructivo, enriquecedor, a medio y largo plazo, y, por lo tanto, distinto.
- b) Eso significaba compatibilizar el desarrollo económico y el turismo, la ordenación del territorio (el modelo territorial), el medio físico y el paisaje, y los aspectos socio-culturales. Y en el aspecto turístico, propiciar un cambio de productos turísticos, ampliando la concepción del mismo, y verlos como algo que va más allá de un hotel o apartamento, es decir, como territorios con ofertas culturales mucho más abiertas y ricas en su propia concepción.
- c) Enfocar esos desarrollos hacia demandas, de más calidad que el que la propia tendencia del desarrollo turístico estaba produciendo; cada vez los apartamentos en Lanzarote eran peores. Cambiar y dar un giro en ese tema era prioritario.

¿Dónde está la clave para la realización de tales objetivos?: la clave está en tener en cuenta la capacidad de acogida de un territorio; no desbordar su capacidad de acogida, entendida ésta como aquel punto que si es transgredido produce crisis, deterioro y degradación. Con la transgresión de ese punto no se está produciendo una evolución, sino crisis y ruptura. El trabajo del Equipo, a partir de cada uno de los ciclos descritos anteriormente, fue el de analizar todos los sectores claves del desarrollo y muy especialmente el sector turístico que, en su condición de locomotora de las transformaciones, estaba definiendo los límites de esa capacidad de acogida. Lógicamente, en este tema no existe ninguna metodología, y lo que se ha hecho es trabajar con una metodología creada *ad hoc* y muy abierta a la realidad concreta.

Otro aspecto a resaltar es la oportunidad histórica de la existencia de los Planes Insulares. Los principales problemas, sin embargo, para aprovechar dicha oportunidad fueron: por un lado, el conflicto competencial Ayuntamientos-Cabildo; frente a la posición del Cabildo que propiciaba una visión de la Isla en su conjunto, los ayunta-

mientos se caracterizaban por una actitud más localista. Por otro, el tema de los intereses creados y los derechos adquiridos por ese planeamiento parcial supuestamente aprobado para doscientas cincuenta mil plazas.

El análisis de alternativas

El Equipo realizó un análisis de alternativas. El planteamiento era el siguiente: una vez determinado que el eslabón principal, transformador de todo, era el crecimiento turístico, ¿qué opciones nos podíamos plantear? Se estudiaron tres escenarios:

- a) El escenario tendencial. Si se continuaba con un crecimiento exponencial se producirían una serie de crisis que acabarían degradando y empobreciendo las posibilidades de futuro de la Isla.
- b) El escenario de crecimiento cero. “Ni una cama más. Frenazo en seco”. Opción absolutamente inviable por los derechos adquiridos, ya que un Plan que suponga indemnizaciones por miles de millones de pesetas, no hace sino garantizar que nunca se ejecutará. Además esta opción producía una serie de crisis por acortamiento.
- c) El escenario del desarrollo cualitativo: Este se fundamentaba en una opción viable para la preservación del sistema insular, de reducción de las expectativas turísticas y de cualificación de las mismas, y se apoyaba en el propio proceso de caída del indicador del crecimiento turístico que se estaba produciendo en aquel momento. Esta propuesta consideraba una tasa de crecimiento anual y a medio plazo no superior al tres por ciento, que permitía un crecimiento no agresivo y compatible con el sistema insular.

Los criterios generales del Plan

Se contemplaron siete:

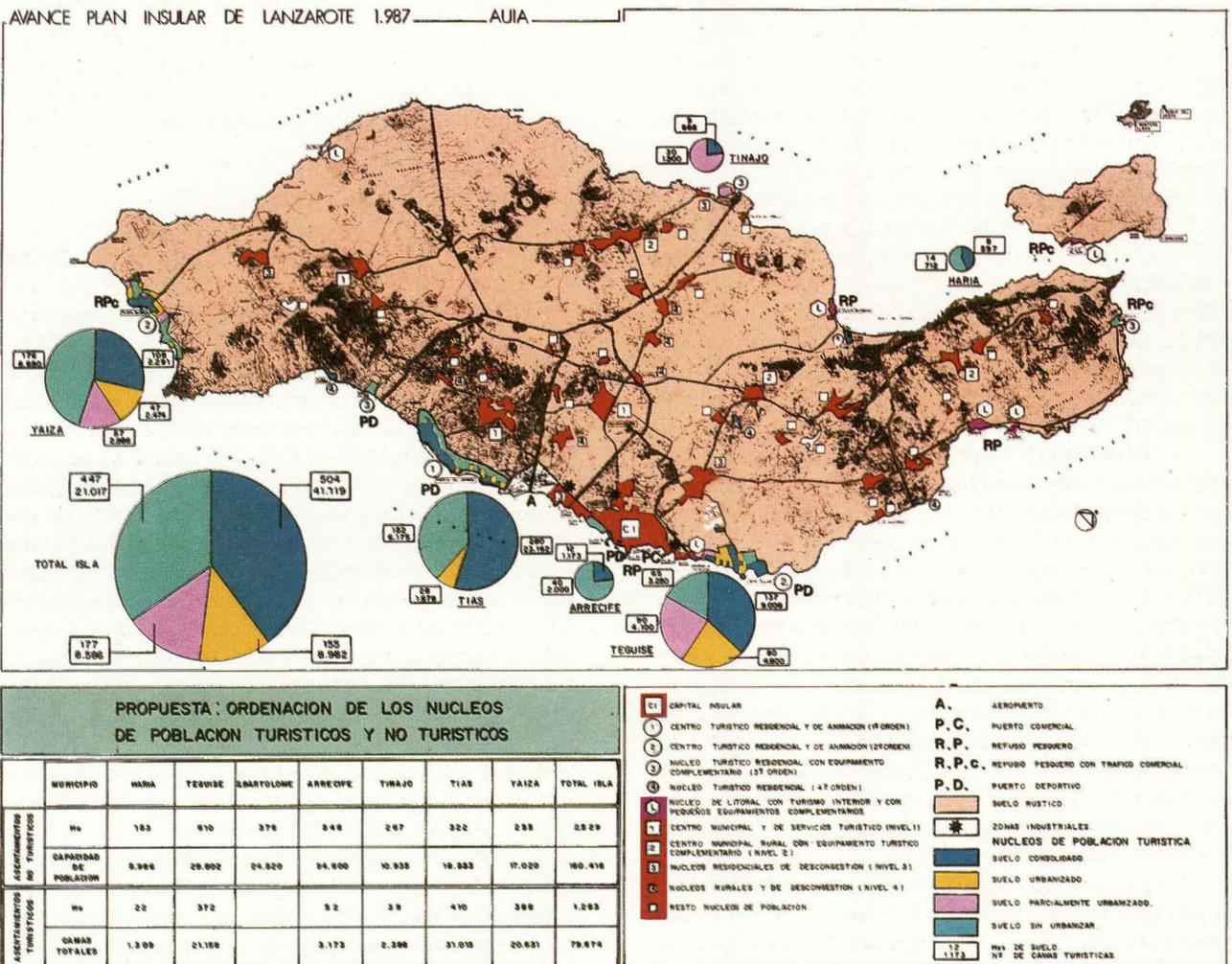
- a) Elección de la opción cualificada de desarrollo. Se definió el esqueleto del sistema insular constituido por el sistema del medio físico, el sistema de núcleos de población y el sistema de usos en el territorio.
- b) Hacer viable el gobierno integrado del territorio. Se desarrollaron tres políticas concretas: establecimiento de la forma de intervención sobre la estructura territorial, que previamente se había decidido, por lo que nadie individualmente puede modificar la estructura territorial básica de la isla; definición y forma de actuación en relación a los Sistemas Generales Insulares que son aquéllos sistemas generales que determinan la calidad del desarrollo territorial de la isla, quedando en manos del Cabildo; y el gobierno del territorio insular: si bien la entrada del Plan significaba una limitación de la autonomía municipal en relación a ciertos temas, sin embargo, el gobierno integrado de la isla se hacía a través de una comisión insular donde estaban todos los alcaldes. No se trata de robar competencias, se trata de que ciertas competencias, que tienen incidencia insular, se contemplen colectivamente y midiendo sus efectos en el conjunto de la isla.
- c) Articulación entre planeamiento y mercado. Frente a la incertidumbre que podía retraer a los inversores, el Plan establece no sólo dónde y cómo se pueden llevar a cabo las promociones, sino algo mucho más importante, ofrece el marco de actuación de lo que puede pasar dentro de 25 años en la isla; eso da una enorme transparencia, un enorme atractivo al mercado.

- d) El problema no es crecer, sino limitar, graduar el crecimiento, y cualificarlo. En otras palabras, se establecen condiciones al mismo; el Plan no solamente entra a "domar" el crecimiento cuantitativo, sino que además nos dice «no se podrá crecer por encima de» y «no se podrá crecer de cualquier forma». Habrá que cumplir ciertas condiciones de calidad en ese crecimiento, adaptándolo a la renovación de las políticas turísticas demandadas por el mercado.
- e) Se planteó inicialmente una política de redistribución de cargas y beneficios intermunicipales, aún a sabiendas de que el Plan Insular no era el mejor marco para resolver ese tema. Ello dió lugar a la discusión sobre la creación de un fondo de compensación intermunicipal y a una discriminación de las políticas de inversión de los fondos a favor de los ayuntamientos más pobres, aunque el Equipo tenía serias dudas sobre el futuro de los municipios que en aquellos momentos vivían del auge de los fuertes ritmos de crecimiento turístico.
- f) La necesidad de concertar las políticas del Plan. No hay Plan viable si en sus aspectos básicos no está concertado.
- g) Importancia de la capacidad de gestión del Plan. El Plan tiene que ser gestionable pero, además, tiene que haber

instrumentos como la creación de una oficina del Plan Insular.

Descripción de los ejes básicos del Plan

- a) La estructura territorial insular básica (ETIB).
 - * Arrecife, la capital, uno de los puntos negros de la isla. Se requiere una política de descentralización de Arrecife para facilitar tanto su propia recuperación como para impulsar el desarrollo equilibrado de la isla.
 - * Las tres zonas turísticas de Puerto del Carmen, Teguiise y Playa Blanca.
 - * Un eje, que actualmente existe, de conexión y servicio hacia las zonas turísticas. Se ve oportuna una redefinición estratégica del mismo que favorezca las tendencias que actualmente existen de descentralización de Arrecife. Hoy en día crece Arrecife, pero crecen también Tías, San Bartolomé y Tahiche. Se trataría de reforzar estos procesos con oferta de vivienda barata y de servicios en estos últimos núcleos. En este eje articulador del espacio turístico de la isla se articulan una serie de núcleos, algunos son centros municipales y otros no, que sirven para acoger servicios y para el alojamiento de la población que trabaja en las zonas turísticas.



Propuesta de ordenación de los núcleos de población turísticos y no turísticos.

* Existe una importante preservación del espacio rural y natural, que posee notables valores eco-culturales y que son puntos muy visitados: Jameos del Agua, Mirador del Río, La Corona, Los Ajaches, etc. Es un territorio enormemente rico como oferta, pero que hay que preservar precisamente para que mantenga esa riqueza. Se preservan los núcleos rurales y el sistema de comunicaciones. La accesibilidad a El Papagayo, por ejemplo, se realiza mediante pistas, que no deben asfaltarse, ya que el asfaltado es un claro incentivador a la utilización del coche; un aumento de éstos deterioraría las distintas zonas.

* Los núcleos pequeños, a los que se refuerza su existencia, planteándolos como lugares donde desarrollar una oferta turística complementaria aunque puntual (restauración, etc.), no planteada como grandes actuaciones masivas residenciales.

b) Los Sistemas Generales Insulares.

Constituyen un sistema clave en la estructura y gobierno de la isla. ¿Qué es lo que los define?:

* Son elementos espaciales que determinan el desarrollo y la calidad de la ordenación del territorio insular al tener un efecto supramunicipal. Si tienen efecto municipal el Plan no entra a ordenarlos, es competencia de los municipios. Aquí hay una filosofía de derecho competencial importante: «en relación a los elementos territoriales que no repercutan significativamente en el conjunto de la isla, corresponden a la responsabilidad local, pero aquéllos que tengan un claro efecto supramunicipal, automáticamente pasan a ser debatidos con una visión integral de la isla».

* Actuaciones que no pueden existir en todos los municipios (casino, hipermercado, etc.). Hay que tener en cuenta que con estos elementos se construye el territorio, se crean focos de atracción, de centralización, de disuasión, y no se pueden utilizar indiscriminadamente. ¿Qué es lo que hace el Plan? el Plan especifica todos los que hay, y dice y explica conceptualmente cuáles son y cómo se toman decisiones para los que vengan en el futuro. Ejemplos: pequeños aeropuertos, puertos turísticos, etc.

c) Ritmos y techos del desarrollo turístico.

Este tema ha sido conceptualmente muy discutible. Si bien es cuestionable que en todas las islas haya que plantear este aspecto, el Equipo Redactor ha asumido dicho planteamiento para el caso de Lanzarote; en esta isla era absolutamente imprescindible. El Plan plantea el problema del ritmo y de techos máximos de desarrollo del sector turístico, como claves del desarrollo insular. Este es restrictivo en la oferta turística y permisivo en la oferta no turística, en el sentido de no crear escasez de suelo, para evitar que a la población que vive en los núcleos rurales le suban los precios del mismo.

El Plan establece un programa de ritmos, por cuatrienios, entre 1992 y el año 2000, para el conjunto de la isla, para cada municipio y para cada plan parcial. Este programa nos provee de los indicadores claves del pilotaje del Plan Insular en los próximos años. El Plan contemplaba también la existencia de posibles cuatrienios de crisis, no produciéndose la fase de desarrollo contemplada. Ahora bien, este escenario no implicaba que en el cuatrienio siguiente se creciera el doble con el fin de recuperar el ritmo, ya que esto implicaría crecimientos muy fuertes que romperían la capacidad de transformación y evolución del

ecosistema insular.

Primero se realizó un estudio de cada plan parcial, descalificando aquéllos que presentaran razones sobradas para su anulación (20 ó 25 planes fueron descalificados). Una vez que se hizo ese estudio -plan a plan, municipio a municipio, para la totalidad de la isla-, se constituyó la primera propuesta del programa de desarrollo de la actividad turística insular, con los ritmos señalados anteriormente.

d) Política de suelo y tratamiento de los «derechos adquiridos».

Una primera política que se siguió con respecto a este punto fue, ante la necesidad de reducir las expectativas existentes, el de “recortar” básicamente allí donde no hubiera inversión. La filosofía era tratar a todo el mundo igual. Existía una oposición extremadamente dura ante esta política de recorte. La posición del Cabildo era mantener una posición inicial fuerte para negociar con posterioridad. La aprobación inicial fue dura, rápida y con una medida complementaria: congelación de nuevas licencias para paralizar e hibernar el proceso; por entonces ya empezaba la crisis y la medida no repercutía en la construcción de edificaciones con licencia. Esa medida no significaba yugular a nadie; suponía evitar concesiones de licencias que permitieran una consolidación de derechos.

A partir de ahí se realizó una petición a los servicios jurídicos de la CUMAC, para que realizara un levantamiento de la situación de las urbanizaciones, una foto fija de las mismas en el momento de congelación de nuevas licencias. Se entró, sin embargo, en un proceso insuficientemente ágil y eficiente por parte de las instituciones y se produjo, rompiendo los acuerdos con los ayuntamientos, un rápido proceso de pseudo-urbanización por parte de los promotores que querían consolidar así sus derechos.

Pasó el tiempo y no se tomaron decisiones por parte de los estamentos oficiales (sí lo hacen los privados), y nos encontramos con una situación de consolidación de inversión superficial y simulada en muchos planes parciales. Con lo cual, al no poder tener los instrumentos que demostraban que esas inversiones se habían hecho a posteriori, nos arriesgábamos, si manteníamos nuestras posiciones iniciales, a provocar la ejecución de indemnizaciones fortísimas.

Se plantea entonces una propuesta distinta: el Plan mantiene la descalificación allí donde la situación jurídica y *de facto* así lo aconseja. Y en aquellos sitios, que sustancialmente coinciden con las principales zonas turísticas de la isla, en los que los promotores más fuertes han desarrollado obra urbanizadora como medio de evitar su descalificación, se respetan los ámbitos territoriales y la edificabilidad, pero se transforma el uso de esa edificabilidad en una línea de modernización de la oferta turística, ampliando el equipamiento complementario y reduciendo el impacto de los conjuntos de apartamentos turísticos de alquiler, sin duda los destinados a alojar a la población más agresiva desde el punto de vista ambiental y menos interesante desde la perspectiva de la economía insular. Este planteamiento se combina con la exigencia de estándares muy fuertes de calidad, estándares que en lo fundamental vinieron a coincidir con los que la Consejería de Turismo implantó con posterioridad.

e) Condiciones del desarrollo calificado.

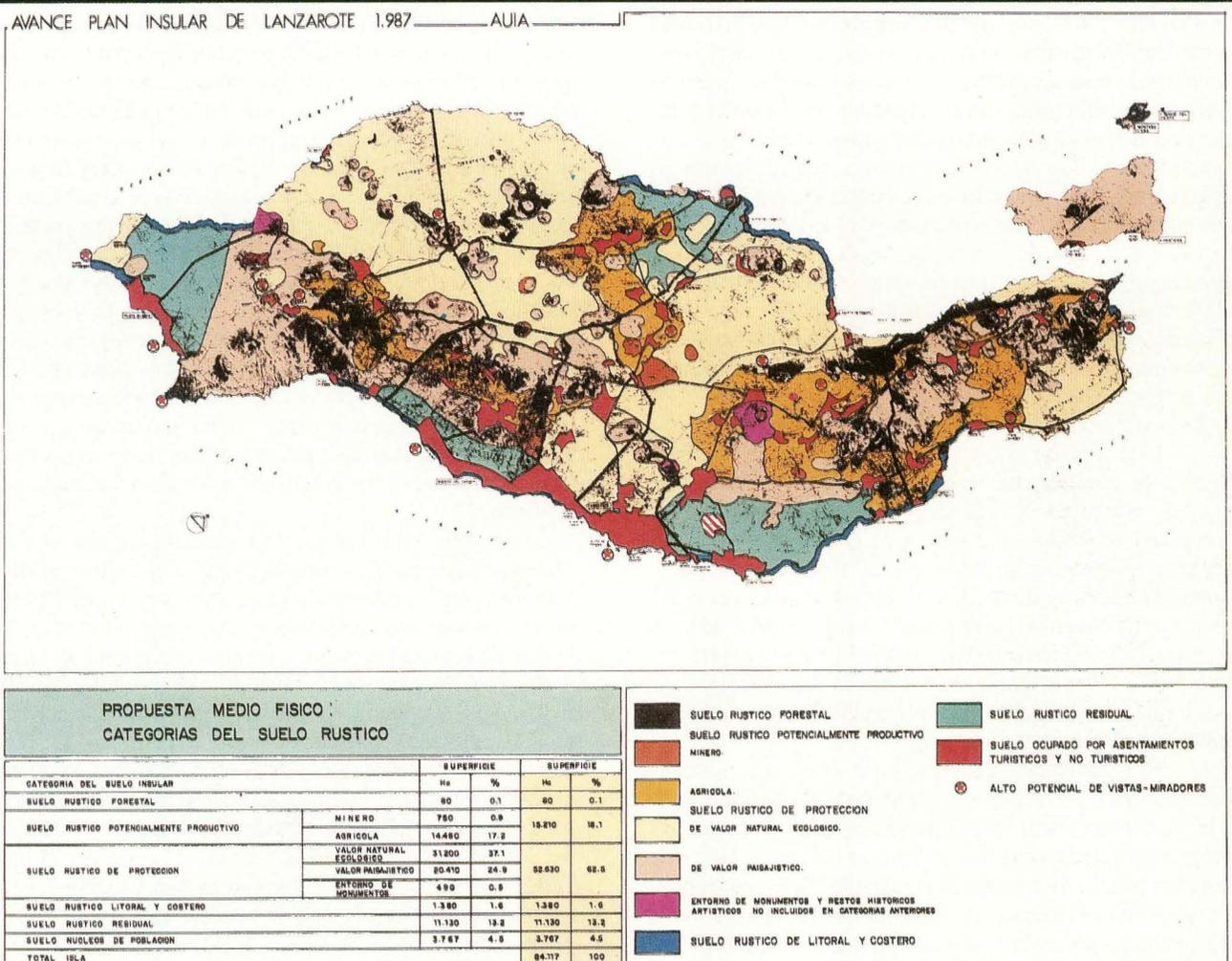
Hay seis políticas de desarrollo calificado:

- 1) Aplicación amplia del estudio previo de impacto ambiental, concretándose las condiciones específicas de cada caso. Antes de la elaboración y entrada en vigor de la Ley canaria sobre evaluación de impacto, el Equipo aplicó su contenido con un sentido muy extenso, no solamente de impacto ambiental sino también de impacto paisajístico, territorial, etc.
- 2) Defensa del medio ambiente, medio físico y paisaje. Se preserva el 95 % del territorio insular y se plantean 26 tipologías de áreas de ordenación, condiciones medioambientales, etc. Hay tipologías del medio físico y paisajístico; condiciones medioambientales de carácter atmosférico, geológico, litoral, de recursos hidrológicos (subterráneos y de superficie), vegetación, etc. Hay medidas preventivas de especies, etc. Hay fichas individualizadas para los 17 paisajes contemplados y su tratamiento.
- 3) Política de patrimonio.
- 4) Política de servicios y dotaciones, no solamente cuantitativa, sino incluso cualitativa.
- 5) Calidad en el desarrollo de las actividades básicas: se establecen condiciones de calidad para actividades industriales, del terciario, sobre todo para actividades turísticas,

con estándares de todo tipo y condiciones de ubicación (por ejemplo: no puede haber polígonos industriales en el territorio rústico). Hay también condiciones para el desarrollo calificado del medio natural y urbano (usos, niveles mínimos y ubicación); decisiones urbanísticas en relación a la confección de los planes urbanísticos; política de salvaguardia de los núcleos rurales (control de casas en el medio rústico, queda prohibida la casa «urbana» en todos los núcleos rurales, etc.).

6) Cuestiones estéticas y tipológicas (texturas, colores, perfiles, etc.), basadas en la arquitectura de la isla; normativas en los núcleos rurales e indicativas para la arquitectura turística. Hay una estructura urbana y tipologías edificatorias de los núcleos de población no turísticos. Son planteamientos indicativos, que se hacen hacia los ayuntamientos, ya que no hay capacidad de implantación en el Plan Insular en relación a este punto.

En definitiva de lo que se trata, como ya se ha dicho, es de impulsar un desarrollo insular de nuevo tipo en el que el concepto de calidad adquiere un carácter totalizador y armonizador de los recursos naturales y antropizados de la isla.



Categorías del suelo rústico.

P- “¿En qué fase se encuentra el Plan?”

R- “Voy a realizar un balance sobre la situación que se plantea. Cuando se acabó el proceso aprobatorio del Plan, el Equipo tenía un cierto nivel de satisfacción porque algo que me parece previo a la ejecución del mismo, que es el debate cultural, se había producido, siendo una discusión muy importante y positiva. Hasta las críticas formuladas por los sectores insatisfechos por la insuficiente radicalidad del Plan, están del lado de una cultura nueva y las críticas contrarias a esa filosofía no se establecen ya desde el terreno cultural, sino a otros niveles: «es constitucional, no es constitucional». A mí esto me pareció lo más importante.

Lo que se está haciendo después está resultando sorprendentemente positivo y he de ser sincero, en aquel momento no lo esperaba. Para ello habría que explicar muchas cosas, como que el actual presidente del Cabildo tiene una enorme fuerza política: es Senador, es Presidente del Cabildo, es Presidente de las AIC, Diputado y, en las últimas elecciones, tuvo el sesenta y tantos por ciento del voto popular, y en su momento fue uno de los oponentes mayores del Plan Insular.

Sin embargo, en este momento hay una persona muy competente dirigiendo la Oficina del Plan Insular, absolutamente convencida de su filosofía, y que, además, ha separado lo que es sustantivo de la lectura detallista y estúpida del Plan. Tiene enorme libertad y apoyo para aplicar una política de desarrollo. Y así se ha llegado a un nivel en que se ha hecho, y lo digo con un cierto grado de escepticismo, mucho más de lo que yo me podía esperar.

¿Qué es lo que se ha hecho en estos meses? Un rodaje de temas relacionados con el medio ambiente, o con una concepción alternativa de la oferta turística, aunque también hay que decir que todavía no se han abordado temas fuertes como la adaptación del planeamiento municipal a las determinaciones del Plan Insular. Es decir, se está desarrollando una labor, por ejemplo, de protección y preservación del medio rural; de creación de nuevas y distintas infraestructuras turísticas, enormemente positiva. Por ejemplo, se está desarrollando toda una serie de itinerarios peatonales, de rutas a caballo, pero perfectamente equipadas, con contratos de casas de viejos campesinos, que se comprometen por una cantidad a dar agua y posada al visitante. Se está procediendo, y es una realidad ya, la recuperación de una serie de elementos, como eran las salinas, espléndidas algunas de ellas (la portada de un folleto que hicimos como Avance eran las Salinas del Janubio), que estaban en una situación muy deteriorada como negocio; las han comprado, han llegado a un concierto con sus propietarios; se está invirtiendo dinero, se insertan en una infraestructura de desarrollo turístico; se explota la sal (una salina no se puede mantener muerta, se pierde) y hay unas vías de comercialización de esa sal. De las salinas que están bajo el Mirador del Río también se está llevando a cabo una recuperación. Y se están haciendo cosas en la línea de

lo que se planteaba. Me acaban de avisar del interés por un proyecto que tiene por objetivo insertarse en una estrategia de revitalización de toda la costa de Arrecife, desde el aeropuerto hasta el puerto, con intención de acometer un nuevo puerto deportivo, de construir un parque marino, de rehabilitación de dos salinas más; o sea, todo eso suena muy bien.

En relación a los temas «difíciles» -la revisión de los planes municipales y parciales-, los discursos públicos sobre el Plan Insular se han venido caracterizando por la convicción de que se va a hacer, de que nadie va a ir contra el Plan, de que se va a aplicar. En este momento se está trabajando en esa línea. El gerente está hoy en Madrid negociando con algunos de los promotores -tres ó cuatro son los importantes. Se está iniciando una importante fase de negociación y a mí me parece bien que ésta no se haya iniciado desde «el primer día». Una buena señal de esta decisión es que, según la información que a mí me llega, son los propios promotores los que se han dado cuenta de que muchos de sus planes, los que configuraban el tema «duro», no tenían viabilidad. Entonces, las aperturas que hace el Plan, aunque sean un poco forzadas en algunos temas, algunos promotores las están viendo, incluso inicialmente, como un buen planteamiento. A mí todo eso me suena muy bien. Veremos. Pero, en cualquier caso, es muy positivo.

La Oficina del Plan Insular tiene actualmente la mejor gestión que podría tener y cuenta, hasta la fecha, con respaldo real y político, digamos de palabra, para seguir adelante. Tanto es así que, a falta de otra referencia de desarrollo estratégico para la isla, el Cabildo tiene intención de crear una Oficina de Desarrollo Económico dependiendo del Equipo del Plan Insular. O sea, teniendo claro un reconocimiento de referencia estratégica, de filosofía, va a contribuir éste como enganche para las “perchas” de desarrollo económico. Tampoco creo que el Plan Insular sea el meollo de todo ello, no hay que exagerar. Pero, parece que lo que despunta ahí es un equipo de gestión con capacidad de visión de futuro de ciertas cosas. Me hablaban de desarrollos agrícolas biológicos, pero absolutamente integrados en una política de recuperación territorial y paisajística de ciertas zonas; de gestión de fondos europeos para aplicación de estas actuaciones. Yo me daba por servido con el primer balance, es decir, que el debate cultural, que el debate de desarrollo, de filosofía, haya tenido lugar, y de la manera en que lo ha tenido.

Lo que está claro es que, en Lanzarote, ya nadie se cree que puede hacer lo que quiera y lo que hemos de tener claro es cómo todo eso se maneja, con qué velocidad, con qué decisión, con qué capacidad de concertación, con qué nivel de convencimiento y con qué nivel de oportunidad. Poco más se puede decir en estos momentos.”

P- “Dos preguntas: ¿ existe alguna vinculación administrativa o de otro tipo del Equipo Redactor, una vez finalizada la redacción del Plan, con la ejecución posterior del

mismo? y ¿cuáles son en grandes líneas y cómo se articula el mecanismo de compensación intermunicipal que se mencionaba en la intervención?”

R- “En relación a la primera pregunta, a mí me parece que lo más importante es que la Universidad de La Laguna haya organizado, por ejemplo, y lo digo con toda franqueza, a fecha de hoy, un Seminario sobre los Planes Insulares y venga tanta gente, y gente tan joven. A mí eso me parece más importante que el que nosotros sigamos o no vinculados administrativamente a la gestión del Plan, y lo digo en serio. Como digo, por ejemplo, y me parece muy importante, que todo este proceso haya ayudado, o forzado, o creado las condiciones para el desarrollo de una asociación como El Guincho, que es el vigilante cívico del desarrollo del Plan en su sentido más puro.

Pero al margen de eso, te diría que el Equipo ha mantenido la siguiente posición en relación al seguimiento de la ejecución del Plan: cuando acabas un proceso como el de la redacción de un Plan Insular acabas agotado a todos los niveles. Entonces te tienes que oxigenar, incluso distanciar. Nosotros hemos mantenido una relación espléndida con dos presidentes del Cabildo, a lo largo de este tema, e incluso con el tercero, con el que mantuvimos en ocasiones un nivel de enconamiento muy duro. En este momento eso no es así y tenemos un ofrecimiento para seguir trabajando en algunos proyectos. A nivel personal no hemos dejado de hablar con el gerente de la Oficina del Plan. Incluso, administrativamente, ahora nos ofrecen la posibilidad de seguir participando, y lo vamos a hacer encantados. Seguramente, si nos lo hubieran pedido al día siguiente de entregar el estudio, la contestación hubiera sido diferente.

Respecto a la segunda pregunta, el tema de la compensación intermunicipal, creo que es una necesidad política; que cuando estás hablando del futuro de la isla había que sacar este punto. Aflorararlo hizo que el tema derivase hacia un proceso en donde primero se habló de la creación de un fondo, con aportación de todos los ayuntamientos que tenían saldo positivo, con el fin de redistribuirlo hacia los ayuntamientos con dificultades -aquellos que no se estaban “beneficiando” del boom turístico. El fondo, sin embargo, no se creó, siendo el Cabildo el que con sus propios recursos transferidos, creó un fondo de redistribución, que va a financiar obras en los ayuntamientos con déficits, por lo que de hecho se convertía en un primer nivel de compensación a través de la discriminación en favor de dichos municipios. Incluso, hubo una política redistributiva de los fondos (y un nuevo pacto de los mismos) que se conseguían por entradas y gestión de los centros del propio Cabildo.

A través del Plan, la aplicación de recursos que vengan de la Comunidad o del Cabildo para financiar infraestructuras, básicamente, se redistribuían hacia los ayuntamientos con escasos ingresos y abundancia de necesidades. Por esa vía no se puede hacer más. Y lo otro, exigía hacer como otra especie de Plan. Era un problema político duro. Lo que no he dejado de hacer desde el primer día era advertir de los problemas económicos con los que se iban a encontrar el día de mañana (algunos ya los tiene hoy -Tías, por ejemplo) aquellos ayuntamientos que han

estado llevando a cabo una política de gigantismo. En estos ayuntamientos hay impresionantes Casas de la Cultura o polideportivos. Ha venido la crisis turística y estos ayuntamientos, en estos momentos, están en quiebra.

Aquí los dos temas fuertes son: (1) ¿se va a crecer a ese ritmo o no?; y (2) qué pasa con el planeamiento municipal: ¿se adapta o no se adapta?. Los ayuntamientos tienen dos años para adaptar el mismo; si no lo hacen ellos, se puede hacer de oficio. Otro problema es si habrá voluntad política o no para hacerlo. Por otro lado, se ha decidido que no hay derechos adquiridos para esas mil y pico licencias al año, o camas al año; en lugar de ello se crea una bolsa de licencias de tal forma que el primero que llegue es el que tiene derecho a desarrollar el cupo, lo cual transparenta mucho las cosas; y eso en general para toda la isla. Saca su licencia, y si al cabo de equis meses no ha iniciado las obras, pierde sus derechos y pasa el siguiente. Me parece un mecanismo muy sencillo y muy transparente.”

P- “En primer lugar ¿cuál es su opinión sobre las implicaciones que la dotación de una infraestructura como las desaladoras puede tener para el desarrollo futuro de Lanzarote? y, en segundo lugar, me gustaría que profundizara sobre la alusión que hizo acerca de la esquizofrenia que se vivió en Lanzarote en el momento del boom turístico.”

R- “Respecto al tema de las desalinizadoras, decir que ésta es una cuestión capital. Tan trascendental como decir que si no hubiera desalinizadoras no podía haber habido este desarrollo. Y, efectivamente, las primeras veces que oí hablar de Lanzarote, la imagen que tenía era la de un territorio contenido por la falta de disponibilidad de agua.

Pero la cuestión de las desalinizadoras tiene otra repercusión en relación al crecimiento caótico que se ha estado produciendo en Lanzarote. Si se permite que un recurso hidráulico, tan importante como el agua, se trate de forma anárquica y autónoma a lo largo del territorio, se puede estar creando una bomba de relojería en la racionalidad de explotación de ese recurso; incluso en su responsabilidad política, porque lo que teníamos todos muy claro es que una vez que el promotor entrega a sus propietarios las instalaciones, aquél se quita de en medio. Puede llegarse a un momento determinado en que existan doscientas o trescientas desalinizadoras en marcha, con tecnologías relativamente complejas, no tan sencillas de manejar y, sin embargo, a partir de ese momento, las responsabilidades del mal funcionamiento de las mismas recaigan en las autoridades públicas. Entonces, se podría producir una contradicción fuerte en relación al funcionamiento correcto del ciclo completo del agua, incluyendo la necesaria utilización racional de las aguas depuradas. Con aquel criterio de crecimiento anárquico predominante, conceptos como racionalidad, correcta utilización del agua, aspectos como los de economía y funcionalidad, carecían de contenido y la filosofía sobre este tema, en términos del «yo me lo guiso, yo me lo como, y el que venga detrás que arree» se convertía en un verdadero atentado.

En relación al otro tema que se comentaba, el de la esquizofrenia, no creo que este problema exista en todas las islas, ni en todos los sitios. En Lanzarote, sí. Posiblemente porque la cultura agrícola está aún muy pegada,

muy presente en el subconsciente, en la memoria, o incluso en la vida de las personas. Eso plantea un nivel de relación con el medio físico muy importante. Y al haber una conciencia, en la voz de César Manrique, que no ha dejado de machacar en ese terreno, en ese sentido, eso está presente. Estoy absolutamente convencido porque, si no, no habría esa sensibilidad en el tratamiento del medio físico. La isla de Lanzarote, con sus disparates, es una isla mejor desarrollada en sus productos turísticos, que las grandes islas, por llamarlas de alguna manera. Y esa sensibilidad de copiar, bien o mal, a César; de decir que lo que hace César está bien. Esa especie de reconocimiento indiscutido de lo que hace César Manrique demuestra una memoria y una sensibilidad colectiva fuerte, que es capaz de convivir, esquizofrénicamente, con frases como la que sigue, que podría reproducir de veinte maneras: «en cuatro años yo tengo que salir de aquí librado para toda mi vida».

Y mientras ese motor funcionaba, creo que había una posición moral, ética y profundamente cínica, que puede resumirse en la siguiente frase: «yo sé que estoy matando la isla a la cual adoro y que es mi identidad, es lo que me queda de mi identidad», pero ante la alternativa de falta de confianza en otro camino, esto es lo que hay y hay que aprovecharlo al máximo. ¿Qué ha pasado? Que cuando surge la crisis se ve la debilidad del propio proceso acumulativo a corto plazo, y que las cosas van en serio, y se fortalece muchísimo, en la conciencia popular, la idea de que hay que intentar otra vía. Se fortalece, entonces, la otra tendencia.

Hay algo muy importante en todo este proceso: las nuevas generaciones de Lanzarote. Estas son importantísimas y han tenido una participación muy fuerte en El Guincho. En el fondo, son unas generaciones que no se lucran del negocio, que no se pueden vender con él. Que viven en mejores condiciones, producto de la situación económica de la isla, pero que no están implicados, como la generación anterior, que todo el mundo, el que tenía algo, lo vendió: bien, mal, o regular. Surge una generación nueva, con capacidad de regeneración cultural. Encuentras líderes naturales y orgánicos. Hay un gurú, que da cobertura cultural, que es César. Hay una ocasión histórica, que es la discusión del Plan.

Por otro lado, el nivel de desquiciamiento, de la pérdida, de la ruptura, que yo creo que es de la cultura campesina, es tremendo.”

P- “Me pregunto, en relación con las infraestructuras, cuáles son las posibilidades del sector público en Lanzarote

para utilizarlas como llave para iniciar o para reconducir el proceso de desarrollo de la isla.”

R- “Por ejemplo, empezando por el aeropuerto y utilizando el ejemplo de la única isla sin disponer de él. El que en La Gomera haya aeropuerto o no, es muy importante para el tipo de desarrollo que queremos impulsar. En el caso de Lanzarote hubo un momento en que nosotros, que conocíamos muy bien las implicaciones del aeropuerto, sabíamos que el límite estaba condicionado a la ampliación del aeropuerto. El aeropuerto estaba fijando, en última instancia, el techo y, por lo tanto, no iba a entrar más gente. Fíjense si es importante o no ese tema.

Otro aspecto a tener en cuenta respecto a las infraestructuras es la información que da el mercado, por ejemplo el turístico, respecto a lugares deficitariamente equipados, en gran medida debido a la actitud permisiva que las autoridades de este país han tenido con los equipamientos. Ahora bien, como el mercado empiece a decir, que es lo que está empezando a pasar, «yo a esos sitios no voy» la situación puede presentar un panorama bastante sombrío. Por ejemplo, hay un término que concentra la sensibilidad de la nueva demanda de futuro: la polución sensorial. El europeo dice: «yo no voy a sitios con polución sensorial». Y polución sensorial tiene un sentido amplísimo. Es un medio ambiente impactante, es un paisaje degradado, es el ruido, es la basura,... son muchas cosas. El mercado ahí va a ser terrorífico. Lo que pasa es que nosotros podemos, por falta de lucidez, dejarnos llevar en un lento declinar de un turismo cada vez más depreciado. Tengo unos datos que dicen que ya hay un diferencial entre la media del gasto por turista en el mundo y en España; y que la media del gasto del turista mundial, por persona y día, sube y la española baja; y eso es terrorífico, porque llegará un momento en que, económicamente hablando, los ingresos podrían no permitir la reposición del capital invertido, con lo que estaríamos abocados a un proceso agónico de incalculables consecuencias.

Creo que el tema de las infraestructuras es clave. En un doble sentido: en el sentido de control y en el de cualificar la capacidad de acceso a los sitios. Los espacios tienen un límite en la intensidad de uso. Y, desde ese punto de vista, las infraestructuras limitan y cualifican el territorio. Cuando defendía que hay una parte de la isla que tiene que mantener una estructura rural, y donde hay que mantener ciertas pistas existentes, no empeñándose en asfaltarlo todo, me estaba refiriendo a este aspecto”.*

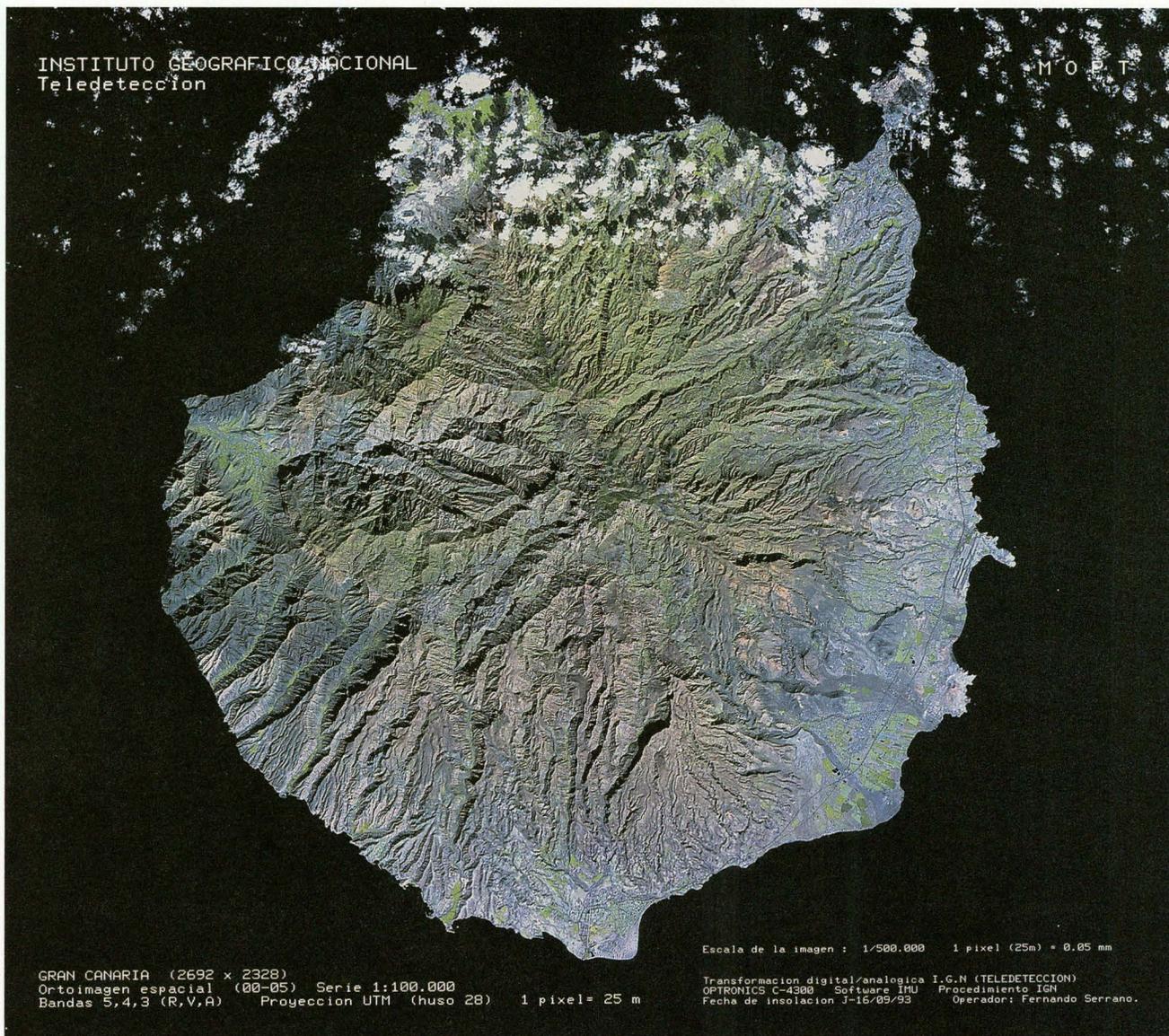
* Problemas de grabación imposibilitaron recoger el resto del debate.

PLAN INSULAR DE GRAN CANARIA

Damián Quero Castanys

Esta conferencia fue pronunciada el 9 de abril de 1992.

El conferenciante es el director del equipo redactor, i3 Consultores. Intervinieron asimismo, Pedro P. Monzón Blanco, coordinador de la Oficina Insular de Planeamiento del Cabildo de Gran Canaria y José Miguel Alonso Fernández-Aceytuno, técnico encargado del proceso de concertación de las operaciones estratégicas del Plan.



GRAN CANARIA

Superficie km2:	1.560
Altura máxima (m.):	1.950
Número de municipios:	21
Espacios naturales protegidos (km2):	677,85
Población de derecho (1991)	666.150
Población de hecho (1991):	715.611
Paro (Marzo 1991):	51.292
Superficie total de explotac. agrícolas (has.)(1989):	102.839
Parque de vehículos (1991):	289.485
Cabildo (Derechos liquidados pts) (1991):	35.662.965.945
Ayuntamientos (Derechos liquidados pts)(1991):	76.134.427.000
Cabildo (Obligaciones liquidadas pts) (1991):	29.699.569.079
Ayuntamientos (Obligac. liquidadas pts)(1991):	70.410.600.000
Número de depuradoras (1987):	15
Volumen tratado por depuradoras (m3/año):	12.533.300
Número de turistas (1991):	1.926.234
Número de plazas hoteleras (1991):	35.085
Número de plazas extrahoteleras (1991):	111.617
Número de plazas hoteleras y extrahoteleras:	1987 → 122.268
.....	1991 → 146.702

[Damián Quero]

LA OPORTUNIDAD DE REAVIVAR EL DEBATE SOBRE EL TERRITORIO

Muchas gracias por la ocasión que me han brindado Vds. de mantener este debate que, salvo alguna sesión más ocasional relacionada instrumentalmente con el trabajo, es el primero en ámbito universitario sobre el Plan Insular de Gran Canaria. Sin duda, en el recinto universitario se habrán presentado enfoques a otras escalas sobre la arquitectura y el urbanismo, pero quizá sea la primera experiencia de debate disciplinar y crítico de un trabajo aplicado de planificación territorial a escala grande, geográfica. Por eso, desde la primera concepción de estos coloquios, desde la primera vez que las dos Facultades, de Geografía y de Ciencias Económicas, me propusieron participar, lo acepté con satisfacción. Creo que en estas grandes actuaciones de la administración pública es absolutamente imprescindible este filtro, este control mutuo entre técnica aplicada y reflexión disciplinar, que la mayoría de las veces es muy difícil de hacer en la práctica. La velocidad, la rapidez y las implicaciones de conflictos, en los campos político y administrativo, que tienen estos procesos una vez que se disparan, hacen muy difícil reconducirlos a momentos de calma, de distancia crítica, de tranquilidad, como exige la reflexión científica. Esta es la razón por la que no se suele producir discusión universitaria de estos trabajos, sólo si acaso de modo acelerado, con debates puntuales, a veces crispados -aunque positivos muchas veces-; o mediante la participación y entrada de grupos o equipos universitarios en el propio proceso de trabajo aplicado, con lo que se enriquece el resultado, pero que no es justamente el punto de vista más conveniente, por su implicación laboral, para distanciarse en la reflexión universitaria y transmitirla a la sociedad. Valga todo esto como expresión de mi entusiasmo por esta primera ocasión.

También es comprensible que sea precisamente en momentos de crisis, de estancamiento de la actividad económica y de la inversión, cuando más se reflexione. Los técnicos ligados al planeamiento, a los estudios geográficos, tenemos la experiencia de que en momentos de crisis la actividad profesional en estudios y planes es relativamente superior a la de proyectos y obras. Valga esta expresión vulgar de la cuestión para indicar cómo suceden las cosas en la sociedad: en épocas de inactividad y de crisis, de problemas, de percepción de que las cosas empiezan a no ir tan bien, es cuando se piensa más, cuando efectivamente el hambre aguza el ingenio. Vengo precisamente de un coloquio de este tipo que ha organizado en días pasados la Universidad de Burdeos, ciudad que está siempre atenta a su propia capacidad de liderazgo en el área de la Cornisa Cantábrica-Aquitania. Esta competencia es ya tradicional entre nuestra Cornisa Cantábrica -el País Vasco y Cantabria- y la región de Aquitania, en cuanto al liderazgo de ciudades en su impulso por hacerse y ser reconocidas como *ciudades internacionales*, como se les llaman ahora o *eurociudades*. A pesar de tal hábito de convivir en competencia, el coloquio ha sido organizado precisamente ahora cuando las cosas empiezan a no estar tan claras. Los

debates se han desarrollado comparando la ciudad de Burdeos con Bilbao y Sevilla.

Para no extenderme más sobre la oportunidad de este encuentro y mi reconocimiento a los organizadores, entremos en materia. Yo pienso hacer mi intervención de la siguiente forma: como decía la profesora Luz Marina García, desarrollaremos la exposición desde varios puntos de vista, de acuerdo con los diversos intereses de conocimiento sobre esta experiencia que hay en estas Facultades. Uno de los enfoques básicos, y estoy muy de acuerdo con que lo hayan propuesto así para estas sesiones, es un debate que llamaríamos "**de método**", en los términos más heterodoxos posibles si ustedes quieren, pero que no dejaríamos de llamarlo así. Consistiría en una discusión sobre el **tipo** de planeamiento, sobre los instrumentos a aplicar. Es preciso empezar por esto, porque la validez del planeamiento, su legitimidad social y científica, es un debate que nos sobrepasa a nosotros mismos; que, a su modo, está en la prensa, en la opinión pública, muy exacerbado con los crispados debates ideológicos que tienen que ver con la caída del socialismo en el Este: qué función y sentido tiene hacer o no hacer planeamiento, qué es el planeamiento repensado hoy día. Antes de hacer planificación es preciso hoy recrear el marco cultural, instrumental, profesional y legislativo en que hay que producir las nuevas experiencias. Me parece ésta la cuestión por la que debemos empezar al traer el tema por primera vez a un ámbito universitario.

Dividiré el tiempo de mi intervención en dos mitades para, en segundo lugar y tras aquella primera discusión, exponer algunas imágenes de borradores y otros documentos de trabajo, tanto de los provisionales producidos durante la redacción del Plan, como del contenido final del Plan. Creo mejor -si no están de acuerdo me lo advierten y lo vamos cambiando sobre la marcha-, en un trabajo que está ya terminado (no vengo a dar noticias de un proceso de intenciones sino de un Plan que estará en información pública en unos días), no gastar nuestro tiempo en describirlo sino sintetizar, dando por mi parte unas ciertas claves para que ustedes puedan luego más fácilmente leerlo y comprender qué se ha pretendido hacer y con qué instrumentos. Y ya ustedes juzgarán, cuando lo conozcan y tengan que pronunciarse, cuánto se apartó de sus intenciones. Quiero decir que ahora será mejor discutir sobre el Plan que explicarlo. Y, en todo caso, algo de las dos cosas hay que hacer.

Finalmente abriremos coloquio oyendo la opinión, que a mí me interesa tanto como a todos ustedes, de la Oficina Insular de Planeamiento, que ahora está reconstruyéndose como oficina de aplicación y gestión del Plan, tras su experiencia en la elaboración. Tendré también en cuenta en mi exposición que la cuestión de mayor interés universitario a desarrollar es la propia heterodoxia de este Plan como instrumento de acción. Como iremos viendo, no es un plan exhaustivo en sus determinaciones, ni un plan de predicciones estáticas, ni en definitiva un plan en la cultura de nuestra legislación del suelo, de asignación de usos y establecimiento de derechos sobre el suelo; no es un plan-reglamento, no es un plan-ley, sino una estrategia de actuación. Por lo tanto, el modelo estructural por un lado, y por otro los procedimientos de gestión y la preparación de los mecanismos de actuación, cumplen el papel prota-

gonista que en un plan, diríamos, “ortodoxo” tiene la propia regulación normativa y el régimen jurídico sobre el suelo.

LA CULTURA TERRITORIAL EN CUYO MARCO SE EMPRENDE EL PLAN

La primera parte de mi exposición se va a referir al contexto teórico, cultural y político en que se inicia y se concibe esta experiencia -adscripción cultural que no tiene porque ser la misma de las otras experiencias en las demás islas-. Si hay algo de interés para el coloquio, y yo lo sugiero, es ver las diferencias de enfoque entre los diferentes planes de las islas. Nuestra experiencia en Gran Canaria surge de una situación insólita, no solamente dentro de España sino en Europa. Sucede que a veces, si no hay una persona capaz y en situación de mediatizar determinada situación, no se aprovechan las oportunidades y los conocimientos acumulados. Quiero decir, para hablar con palabras más llanas, que en la década de los años ochenta, en un momento de crisis radical del planeamiento territorial de escala grande en toda Europa y en España, apareció en Canarias esta preocupación afinadísima, que incluso ya no es frecuente entre nosotros; una actitud cultural con la preocupación política por el planeamiento territorial. Cuando, repito esto, no se hacía en Europa. Personalmente me parece obligado reconocer este valor al que fue entonces Consejero de Política Territorial del Gobierno de Canarias, Javier Domínguez Anadón -preferiría que en este momento no estuviese en la sala para decirlo con menos cortedad-, a quién debemos esta labor mediática que antes refería. No fue él sólo evidentemente: ya desde mi lugar de observación desde Andalucía, donde he trabajado casi siempre, había conocido la especialísima sensibilidad a estas cuestiones en las Islas Canarias, que está aquí muy anclada en la sociedad, no solamente debido al movimiento ecologista, sino por la propia firmeza del pensamiento territorial en la Universidad y su difusión pública y la consiguiente sensibilidad social creada. De forma que, cuando apenas nos preocupábamos por el planeamiento a escala grande en la Península, aquí se mantenía la preocupación. A veces a uno le parecía ingenua, otras veces se podía juzgar desfasada o anticuada; el caso es que se mantenía viva.

Determinadas experiencias canarias, que conocíamos desde allí, nos interesaban. En aquella época yo trabajé en Málaga y luego en Sevilla. Conocéis mejor que yo la larga experiencia de liderazgo intelectual de las Facultades de Geografía de Granada y La Laguna, incluso con mayor protagonismo que Madrid en su preocupación por la intervención en el territorio y las ciudades -y no sé, porque no lo conozco tanto, si hubo flujos de intercambio en esta cuestión entre una y otra-, pero al menos, visto desde fuera y como arquitecto, esas dos referencias de interés se mantenían. Hablo de los años finales de la década de los setenta. Durante la década se mantuvo este interés. Yo, desde Málaga donde trabajaba, me sentía más próximo a don Joaquín Bosque Maurel en Granada que a las Escuelas de Arquitectura de Sevilla o de Madrid. La propia Facultad de Geografía de Málaga, que se creó después, y donde yo llegué finalmente a enseñar Geografía Urbana en la cátedra de Eusebio Manrique, tuvo mucho, en cuestiones territoriales y urbanas, de extensión de la escuela de don

Joaquín. Y en Economía, la permeabilidad que hubo entre la Facultad de Málaga y La Laguna, a través de dos o tres personas con preocupación y visión sólida de la cuestión territorial, como Juan Ramón Cuadrado Roura y Enrique Torres Bernier, fue el germen en los años 70 de la hoy muy evolucionada capacidad canaria de investigación y de propuesta en economía turística, que a mí mismo me sirvió de fundamento al iniciar este proceso en Gran Canaria por invitación del Consejero Javier Domínguez. En cuestiones de economía del turismo, el Plan Insular de Gran Canaria nace y conecta con las experiencias iniciales y los trabajos de Enrique Torres y Juan Ramón Cuadrado. Creo que todo ese cúmulo, esa situación previa, la mediatiza y la cristaliza Javier Domínguez. Me parece imprescindible reconocerlo y no olvidarlo, porque, entre otras cosas, recordarlo nos servirá para entender el contexto de los planes insulares.

EL CAMBIO DE ENFOQUE DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LOS AÑOS 80

Entender qué pasaba en aquellos años en el contexto europeo es ahora fácil. Había una ausencia de modelos alternativos de intervención en el territorio y empezaba a difundirse la certeza -hablo del final de los años setenta y primeros de los ochenta- de que no se podía intervenir de modo planificado en el territorio. La economía regional, con su empecinamiento en los modelos de equilibrio, el entendimiento de los sistemas territoriales como estructuras cerradas con desequilibrio interno, pero susceptibles de ser reconducidos a situaciones de equilibrio mediante acción pública, estaba desacreditada. La crisis del 73 había roto los comportamientos regulares de los parámetros económicos sobre el territorio, e hizo evidente -lo cual es polémico sobre todo en la Facultad de Económicas, pero constatable desde el punto de vista de la experiencia de la intervención práctica en el territorio- la invalidez de modelos econométricos y predictivos, una vez que las series numéricas no eran fiables ni estables, una vez que no había posibilidad de mantener epistemológicamente con una mínima solvencia un modelo del territorio sobre las ideas clásicas de **estructura del sistema** y de **equilibrio interno del sistema**. El hacer fluir servicios, renta, actividad ..., homogéneamente sobre el territorio, era como mínimo imposible, y teníamos además el convencimiento, desde posiciones teóricas, de que el modelo de interpretación, la teoría del “*regional planning*” tras su apariencia de certeza en los años sesenta, estaba definitivamente falseada. En este contexto de pensamiento se había elaborado en 1987 la ley de Planes Insulares en Canarias.

En nuestro propio lenguaje territorial, español, el P.D.T.C., el Plan Director Territorial de Coordinación, fue la figura de intervención de escala geográfica grande, regional o subregional, de la Ley del Suelo de 1975. Al final de esa misma década se formuló ya una crítica radical a este tipo de planes, avalada por la práctica, en cuanto que los diversos intentos de redactar planes directores territoriales, y sobre todo el de Andalucía que fue el más adelantado en sus estudios y análisis, fracasaron, se cerraron, y se decidió con buen juicio no volver a intentarlo. En ese marco se elabora por el Gobierno de Canarias la Ley de

Planes Insulares como intento alternativo. Mi opinión, también por ser igual de sincero que en otras cuestiones, es que esta ley nos ha valido para llegar donde estamos; que sin ella nunca hubiese llegado ni el Plan de Lanzarote, ni el nuestro, ni estaría hoy empezando Tenerife, ni estaría nadie aquí en el nivel que se está alcanzando en cuanto a reflexión y capacidad propositiva sobre el territorio. Pero vista con los ojos de 1992, no es una buena ley. No es una ley que corresponda al estado actual de la teorización sobre el territorio, ni es innovadora. Digámoslo así, para abrir brecha en la discusión. Pero fue una excelente iniciativa, quizá entonces la única posible, en cuanto que nos ha permitido estar donde estamos.

La Ley de Planes Insulares se preparó cuando se decidió no hacer Planes Directores Territoriales de Coordinación, y en este sentido ya la ley abandona el empeño inútil de casar la programación de inversiones, por no hablar ya de la planificación económica, con la ocupación de suelo; evita asignar en términos físicos al suelo las previsiones de la planificación o la programación económica, que es el modelo teórico del P.D.T.C. En general en casi toda España, y en Europa, se había abandonado este modelo de planificación territorial. En España se había decidido saltar a la escala inferior: fue la época de los planes municipales, y de los enfoques comarcales como escala mayor a la que nos atrevíamos a trabajar.

Por al querer afrontar aquí en ese momento la escala insular, por una razón evidente de índole topológico-geográfica, el enfoque comarcal tenía menos valor que en la Península, ya que en una isla la comarca, entendida como unidad mínima operativa para la intervención territorial, es algo muy discutible. La isla ni tiene comarcas ni es una comarca, es más bien un ámbito subregional. Ese lio topológico, originado en la forma del territorio, es lo que quizá inconscientemente condujo a una ley que configuraba la escala supracomarcal -que en el Archipiélago es la subregional y a la vez la insular- como ámbito pertinente para el plan territorial. Dicho sea todo ello así, con unos conceptos provisionales pero adecuados para entendernos en el lenguaje clásico. Además la Ley de Planes Insulares se redactó con bastante dosis de eclecticismo, y eso es quizá lo mejor que tiene. Es una ley que, en su teorización del territorio y de la intervención en él, no ha logrado escapar todavía del modelo P.D.T.C., de la asignación de previsiones económicas al territorio. Pero con ese punto de sano eclecticismo que impregnaba aquel momento, lo hace con una cierta incredulidad, diríamos, un cierto descreimiento, que se traduce en una suficiente flexibilidad instrumental puesta por la ley en las manos de cada institución planificadora. Es por esto por lo que decía que es una ley que permite hacer las cosas que se han hecho, que impulsa e incentiva el hacerlas, pero que no ata, y nos brinda una flexibilidad productiva, de la que son buena prueba los planes que están saliendo; absolutamente diferentes entre sí. Y esto para mí es un gran valor, dicho sea simultáneamente desde el punto de vista científico e institucional.

Desde un enfoque académico de la planificación, unos planes se fijan más en la asignación de magnitudes al territorio. Lanzarote, a lo poco que yo sé de él, parece avanzar por ahí, y constituye una revisión de parámetros de desarrollo turístico en áreas del territorio. La opción que nosotros hemos tomado es *estratégica*, en la alternativa que luego fué apareciendo en el contexto internacional co-

mo salida de la situación de *impasse* instrumental de la planificación a escala grande. Otros, no sé, irán buscando otros caminos. Quizá algunos serán más comarcales; posiblemente La Palma o El Hierro correspondan a opciones comarcales, más próximas a las concepciones de intervención en el territorio rural. Y todo con una misma ley: esto es para mí la idea de una ley moderna. Y a lo mejor algunos nos escapamos un poquito de ella, damos un paso fuera; quizá nos dé en su día un toque de atención un juez, y recibamos un coscorrón administrativo o jurisdiccional. Habrá discusión jurídica, alguien nos ganará algún pleito. Pero dando algunos ligeros pasitos en el borde de la ley, es decir, moviéndose con cierta soltura por los márgenes, sin abandonar el rigor científico y la legitimación social, es como en el fondo se hacen siempre las buenas experiencias de aplicación de las leyes en momentos de cambio social o del pensamiento, como se hizo en España en la experiencia de planes municipales, a partir de 1979, en la democracia pero con ley pre-democrática, moviéndose con cierta soltura por los bordes, bajo aquella excusa de que la interpretación de la ley ha de hacerse de acuerdo con el cambio de las circunstancias sociales. Por ahí nos hemos movido en la Ley de Planes Insulares, que nos ha permitido y ayudado a hacer lo que se pensaba que había que hacer en cada isla.

Pero veamos qué sucede durante el tiempo de redacción del Plan de Gran Canaria; plazo muy dilatado porque se inició quizá prematuramente, en 1987, respecto al momento en que hubiese sido razonable, debido a que el Consejero Javier Domínguez Anadón vió la posibilidad y la conveniencia de adelantar tareas aunque faltasen algunos procesos legislativos que perfeccionarían más adelante la capacidad pública de acometer los Planes Insulares, tales como la transferencia de competencias territoriales a los Cabildos desde el Gobierno Autónomo. Por esa circunstancia, la elaboración de algunos planes ha durado en exceso, ya que se empezó como unos dos años antes de asumir las competencias los Cabildos, que eran quienes debían acordar y emprender su elaboración. Por un lado los Cabildos se encontraron luego, al asumir las competencias, con un arsenal de estudios e iniciativas propositivas sobre las islas; pero por otra parte, en ese proceso relativamente dilatado, sucedieron muchísimas cosas, ya no sólo en las islas, sino también fuera de España, en el "*territorio*" europeo.

Se había ido consolidando en Europa desde entonces una cultura territorial absolutamente de nuevo tipo, que estaba en ciernes en aquellos momentos iniciales, en los que entreveíamos el camino, pero con un grado escaso de articulación teórica. El problema es que, salvo cuando nos proponemos hacer demostraciones muy rápidas en muy corto tiempo, tenemos menos fondo que los europeos para mantener nuestras apuestas y objetivos. Y la verdad es que, a pesar de la cuota de liderazgo profesional que nos corresponde en esta cuestión, la situación de la planificación territorial en Europa ha avanzado desmesuradamente respecto a la nuestra. Y, lo que es más lamentable para nosotros, ha avanzado sobre todo en sus ejecuciones, no sólo en la nueva formulación teórico-instrumental de la intervención.

Mientras nosotros hemos estado depurando los modelos de intervención, mientras nos hemos estado reciclando complacientemente y hemos depurado instrumentos,

escrito normas y dibujado planes, en Europa han emprendido y con frecuencia acabado operaciones. Experiencias territoriales de escala media, como las reconversiones de los frentes marítimos, de las áreas industriales abandonadas, de las áreas siderúrgicas: en Glasgow, en el Canal de Bristol, Docklands, zonas de centralidad terciaria de París, recuperación de puertos como Rotterdam, etc. son experiencias, acabadas algunas y otras avanzadas. Y ésto ha sucedido durante estos diez años, en que nosotros hemos aprendido tanto. Hemos andado muy bien, pero muchísimo más despacio que otros, que quizá habían descubierto más tarde las claves teóricas de la intervención en el territorio.

LA DISCUSIÓN DEL TIPO DE PLAN: LA ESTRATEGIA

¿Cuáles fueron los cambios de enfoque conceptual e instrumental de la planificación en una década en la que nosotros avanzamos con la cabeza, y otros además se adelantaron con el hormigón? No es sólo un tema de inversión económica; ha habido también muchísima inversión en España. Creo que la diferencia sustancial no ha estado tanto en las capacidades de inversión, como en la concepción de los proyectos, en el entendimiento de la intervención en el territorio como actividad proyectual imbricada con la acción.

La cualificación instrumental del planeamiento, en estos años, se ha hecho en base a dos o tres ideas relativamente simples, pero de una eficacia operativa muy fuerte. Una es -lo saben ustedes en el ámbito de la economía mejor que yo- la idea de *estrategia*, que en el fondo no es nada más que la vieja capacidad de teorizar, con bastante inmediatez y eficacia, pero teorizar al fin y al cabo, es decir, construir modelos de intervención muy, muy selectivos. En el fondo toda teorización, en matemáticas, en geografía o en economía, consiste en la construcción de un modelo tal que con pocos elementos consiga la máxima eficacia en la interpretación de la realidad y en la intervención sobre ella. Diríamos así que la idea de *estrategia*, desde el punto de vista universitario o teórico, es la capacidad para construir un modelo o una teoría con los mínimos elementos. En nuestro caso, construyendo el modelo de interpretación o de acción en el territorio con los menos posibles elementos y lugares a tocar para lograr el máximo efecto. La idea operativa de *estrategia*, que se incorporó a la gestión económica desde su primera concepción militar, nació como pedestre simplificación epistemológica del mundo para guiar teóricamente la acción de dar tiros sin que se los den a uno, que ha sido asumida por el mundo de la economía con un poquito más de finura, y no sé si con más o menos depuración. Y luego hemos empezado a aplicarla en el ámbito de las decisiones territoriales, tanto por influencia de la moda económica como porque articula y cristaliza enfoques y modos operativos específicamente territoriales, teorizados en los años ochenta. En el fondo, la gracia del enfoque estratégico para el territorio está en que nos permite construir planes, es decir, modelos instrumentales de la realidad espacial, con menos elementos; *pasar* de muchas cosas, dejar de creer que un plan ha de ser la recopilación exhaustiva de todo lo que puede pensarse y hacerse sobre el territorio.

Recuerdo debates antiquísimos con los ecologistas, con su visión positivista sobre el territorio, al que no entienden sino como recopilación exhaustiva de todo lo que sobre él se mueve, incluidos los gusanos y las mariposas que hacen los capullos, que quizá algunas veces sean fundamentales para decidir el trazado de una carretera. Pero el afán de conocimiento sistemático y exhaustivo, del tipo "*hasta que no se sepa todo no se puede hacer nada*", es la opción epistemológica más esterilizante que conozco. La capacidad instrumental del enfoque estratégico nace por el contrario de construir el modelo con los mínimos elementos capaces de hacer posible alcanzar los objetivos propuestos. Y su discurso instrumental es la selección de intervenciones.

Colocar bien determinadas piezas del puzzle, aquellas que mejor ayuden a acertar con las suyas a los demás actores que también han de trabajar en el puzzle, que es siempre cosa de muchos, es el único modo hoy día, y me temo que por bastante tiempo, de intervenir eficazmente en el territorio. Por lo tanto la habilidad del plan ha de estar en *seleccionar*, en hacer análisis sesgados e intencionales, con la actitud a la vez teórica y práctica que nosotros llamamos de *diagnóstico propositivo*. Un diagnóstico que ha de prescindir, lamentablemente, de muchas cosas, lo que sin duda dará problemas en la discusión pública porque llegarán los de agricultura, o los de pesca, o los de incendios forestales, y dirán: a usted le falta la normativa de esto y lo otro. Como llegarán también los arquitectos municipales y dirán: no veo en su Plan criterios para la actuación de mi Ayuntamiento porque falta la ordenanza de los núcleos rurales. Pues hágasela usted el mes que viene, por las tardes en la oficina, porque el plan territorial no puede ni debe hacer todo. El plan no es el territorio. Esta es la diferencia cultural con los planes anteriores: la capacidad de seleccionar, de acuerdo con los objetivos, aquello que interesa, y renunciar a cosas que sin duda serían magníficas pero que, por hoy, no vamos a meternos en ellas; entre otras razones, para poder hacer las que tenemos que hacer, o las que hemos declarado y asumido como objetivos. Y los objetivos han de cumplir además otra condición: que no sólo serán jerarquizados de acuerdo con las urgencias más perentorias, sino también en razón de que aprovechen pragmáticamente las ocasiones de más inmediata acción, o priorizando aquéllos cuyos efectos de difusión positiva en su entorno sean mayores. Este es el contenido del cambio metodológico; ésto es lo que ha hecho operativos a los planes territoriales y ha conducido, como decía antes, a que se ejecuten sus propuestas.

LA DISCUSIÓN DEL TIPO DE PLAN: LOS NUEVOS OBJETIVOS

Realmente, la cultura, y por tanto la intervención, tanto en la ciudad como en el territorio, ha cambiado radicalmente. Los modelos surgidos de la preocupación por el control y el diseño exhaustivo del espacio, aquellos modelos de la utopía de principios de siglo, de la *city beautiful*, con sus argumentos y propuestas de diseño en la ciudad, los *round about*, la retórica del "borde" y el "cierre" de la ciudad; la concepción morfotológica de los tejidos, ... todo esto ha cambiado. Hoy las ciudades se piensan y se

entienden de modos más sueltos. No necesariamente más descontrolados, pero sí más sueltos en cuanto a la concepción de elementos y de los paisajes que gustan y que se desean para la ciudad. Como les decía al principio, el interés actual en Europa por lo que ha de entenderse como *ciudad internacional* -o *eurociudades*, como le llaman los franceses, que son más pedantes-, o "*ciudades líderes*" en la jerga inglesa, ha colocado en otro terreno la preocupación social y estética por la ciudad. ¿Qué es ésto, cuál es el perfil imaginado, ideado, querido de una ciudad, de un territorio, de una región que pretende ser alguien en un contexto de competición por el prestigio, por la atracción de inversiones, por la eficiencia de su organización, por la propia imagen y capacidades...? La idea de *proyecto* de ciudad ha ido sustituyendo a la de *plan* de ciudad. Pero proyecto de ciudad que, justamente contra lo que parece decir, no es el proyecto de construcción de la ciudad, a la manera de los proyectos en arquitectura o en ingeniería. Se empieza a nombrar como *proyecto de ciudad* a articulación de objetivos relacionados con las aspiraciones de la ciudad, con lo que quiere ser cada ciudad. ¿Qué quiere ser Glasgow como ciudad?. Quiere incrementar drásticamente su actividad administrativa para mejorar su capacidad de competencia con Edimburgo, y quiere desplazar su base económica, que ha estado muy lastrada por la industria, al terciario; y aspira a cambiar su imagen de ciudad triste, grisécea, ignorada y eclipsada por Edimburgo, que es la ciudad agradable, luminosa, burguesa; y quiere atraer para sí una gran parte del turismo que llega a Edimburgo. Todo eso implica propuestas tan heterogéneas como su reconstrucción estructural, la revitalización del centro histórico, la preparación de edificios de oficinas, el rearme de la actividad inmobiliaria, y otras aparentemente intrascendentes, pero muy eficaces para sus objetivos, como la creación de un mercado o feria internacional de flores, que contribuya a sustituir la imagen deprimente, de muros grises con *smog*, por la de las flores, que son de colores y se asocian con el sol... Esto, anecdótica y sintéticamente expuesto, es un *proyecto de ciudad*. Y ello requiere otras muchas cosas, no sólo inversión en infraestructuras, sino también hacerse atractiva para la inversión inmobiliaria y la residencia de personas rehabilitando edificios históricos, teatros de ballet, de ópera, que a su vez hacen evidente la necesidad de impulsar las compañías locales de teatro, de danza...

Todo esto tiene rasgos, en la concepción del proceso necesario para lograrlo, diferentes a los enfoques anteriores. Una ciudad de las que se pretenden *líderes* o *internacionales*, tiene requerimientos que antes considerábamos insólitos, urbanísticamente hablando. Uno, empezando por el más polémico porque tiene más teclas que tocar de las que parece, es "*estar a la moda*". Y siento no tener palabras más rápidas y sintéticas para decirlo. Pero el estar a la moda es un valor, diría, no frívolo, o no tan frívolo. Estar de moda quiere decir, al menos, que se trata de una ciudad o un territorio *con el que se cuenta*. Estar a la moda supondría que cuando se piensa en el Atlántico viene a la cabeza Canarias. Como cuando se piensa en España, a muchos europeos les viene ya hoy a la cabeza Barcelona o Sevilla. Y, por ejemplo, no les viene a la cabeza Valencia, que es una ciudad magnífica, con una base y un tejido industrial sólido. Y tampoco se cae en la cuenta de la capa-

dad de Bilbao, porque se considera en declive, en cuanto que ha estado años empeñada en reponer la industria pesada y no se había dado cuenta que la competencia hoy se resuelve en otros términos, como finalmente ahora la ciudad lo ha entendido. Pues estar a la moda quiere decir que tales ciudades han forjado una imagen que está presente en la opinión pública, en la opinión profesional, en la opinión empresarial, en la de los políticos. Porque muchas decisiones se adoptan muy rápidamente y no permiten preparar cálculos matriciales con todos los parámetros posibles a estudiar en cualquier territorio. Estar a la moda, que se cuente, que se hable. Cuestión que, lamentablemente y por otro lado, después del esfuerzo inversor, no ha sabido aprovechar al 100 por 100, ni siquiera al 50 por 100, Sevilla por ejemplo; y que ha aprovechado más Barcelona; y que no ha aprovechado nada Madrid, por ejemplo, en comparación con Glasgow, que supo aprovechar su acontecimiento de ser Capital Europea de la Cultura el año ochenta, y competir eficazmente con otras ciudades rivales; con Edimburgo por ejemplo, que ahora es tenida por ciudad más triste que Glasgow.

Ciudades que cuentan. Ser atractiva -y siento también seguir por temas de aparente frivolidad-, ser atractiva para la inversión. El Plan sólo como programa de actuación del Estado tiene escaso sentido. El Plan para el desarrollo de un territorio, o atrae inversión privada, o es ineficaz. ¡Se han hecho tantísimos planes absolutamente fijados al estudio económico-financiero, es decir, basados exclusivamente en la inversión pública disponible!. La última aberración de este enfoque es la aplicación del Plan de Sevilla, que ha triplicado y, en ciertas actuaciones, quintuplicado la inversión prevista por el Plan en la ciudad gracias a la asistencia del gobierno central, y sin embargo no ha atraído inversión privada. Y ese es el drama de *Sevilla '93*, que no se ha sabido utilizar el billón de pesetas invertido en la ciudad para provocar al menos el arrastre de una cuota razonable de actividad emprendedora privada.

Las viejas ideas de homogeneización, los modelos de equilibrio fijados a la idea de homogeneización igualitaria del territorio, hacerlo todo capaz de la misma generación de renta, los mismos niveles de servicios, etc. eso no funciona. Están funcionando los sistemas, precisamente al contrario, de especialización. Aquella vieja pretensión de que una ciudad o un territorio son tanto más eficientes cuanto más se aproximan a un reparto ideal de actividad -porcentaje famoso de los manuales y los libros de texto de reparto entre el primario, secundario y terciario: un discreto primario en descenso, un secundario bien potente y estable y el terciario en crecimiento- eso quedó en los libros de texto. Ciudades muy especializadas están jugando roles muy eficientes, funcionando muy bien. Y con sistemas que son tan estables hacia el futuro como cualquier otro; todo en definitiva es dependiente de un eventual crack de la bolsa de Nueva York pasado mañana. A lo que juegan las ciudades, los territorios, es a diferenciar su perfil respecto a otros, a hacerse imprescindibles en algo. Burdeos, a la vez que mira de reojo a ciudades competidoras de su entorno, como Bilbao, organiza una imagen diferenciada, incluso montada sobre su historia con el vino. Instrumentalmente es más eficiente la especialización que la homogeneización -el viejo paradigma de la planificación-

EL PLAN COMO REGENERADOR DE CAPACIDADES

Las iniciativas públicas, como las privadas, necesitan fundarse sobre el ánimo emprendedor, sobre el convencimiento y la regeneración de las propias capacidades de acción en términos de “*puedo conseguirlo*”. En una entrevista reciente un periodista de Las Palmas me preguntaba, como cuestión que él estimaba principal del Plan Insular, por el estudio económico-financiero, si hay recursos y capacidad de inversión, porque le habían dicho que no había dinero para carreteras procedente de Madrid. Mire, eso es importantísimo, pero eso no es un plan, sino una discusión -precisamente ésta- política. El problema principal, al formar el Plan, al sacarlo a debate y al implicar a las administraciones, es que Canarias **quiera** hacer esto o lo otro. El eslogan de Glasgow, a propósito de su plan territorial, era «*Glasgow can do it*», «*Glasgow puede hacerlo*». Tal cosa ha de ser un axioma, no es un resultado económico-financiero. Esta es la primera idea para empezar a trabajar, de otro modo no merecería la pena ni siquiera hacer el Plan. “*Puedo hacerlo*”, es el principal logro del Plan, porque es el supuesto principal para lograr los demás objetivos.

La capacidad de desarrollar, la capacidad emprendedora local, de arrastrar y despertar iniciativas en los empresarios locales es otra de las características de la ciudades líderes. Sevilla, por ejemplo, no posee una clase empresarial propia, porque la clase económicamente dominante es de origen agrario, terrateniente, y su máxima modernización ha consistido hasta ahora en ser contratista de obra pública, por tanto dependiente de recursos públicos y no con capacidad emprendedora ni ilusión propia. En Pittsburgh, con una clase empresarial industrial potente pero muy rígidamente vinculada a la industria pesada tradicional, sucedió que cuando se decidió cerrar la siderurgia y, concertadamente entre la administración pública y las empresas privadas, trabajar para transformar su perfil de actividades desplazando hacia el terciario su base económica, la clase empresarial local no supo hacerlo. Y debió ser sin duda duro, pero sorprendente y aleccionador (muestra del dinamismo americano), que en cinco años se produjo una sustitución del empresariado local, con episodios tales como la pérdida de las elecciones en la Cámara de Comercio, etc., de modo que en tan escaso periodo el nuevo tejido empresarial se había recompuesto con la llegada de forasteros de otros Estados. Parece ser que hay ciertos elementos de rigidez en el comportamiento empresarial que, curiosamente, no suelen estar en territorios con experiencia en servicios y terciario, sino en territorios con tradición industrial fuerte.

EL PLAN INSULAR DE GRAN CANARIA: ELABORACIÓN Y OPCIONES BÁSICAS

Nosotros empezamos el trabajo de Gran Canaria antes de conocer y participar en experiencias de enfoque estratégico. No había aún la idea de *proyecto estratégico* funcionando en la cultura territorial, a mitad de los años 80. Pero sí teníamos el convencimiento de que no podía concebirse el trabajo, el nuevo Plan Territorial, con tensiones de exhaustividad.

Ya desde la primera opción teórico-instrumental de simplificación de la realidad que hacíamos, para construir nuestro modelo del territorio dábamos más importancia, concedíamos relevancia y teníamos como argumento básico del trabajo la naturaleza física del territorio. Yo creo que la planificación territorial no tiene que mimetizar metodologías de otros ámbitos sectoriales, porque ha alcanzado un nivel suficiente de constitución disciplinar. Creo que un Plan Territorial no tiene que ser un Plan de Desarrollo, aunque debe de crear condiciones para el desarrollo. Por lo tanto, la componente física, no la arquitectónica, sino la geográfica, la relacionada con la forma del territorio, es el discurso disciplinar propio y relevante.

En un segundo nivel de toma de partida, de reducción estratégica de los objetivos de la intervención a escala grande, optamos por centrar la atención en los procesos innovadores de ocupación y utilización del suelo. Creo que el concepto de la *rehabilitación*, salvo en algunas áreas extensas vinculadas a procesos de declive económico, que provocan por su magnitud efectos fuera de su ámbito espacial, el problema, digo, de la rehabilitación es una cuestión urbanística municipal. Los problemas de reconstrucción no son generalmente materia de la planificación territorial. **Lo específico de la planificación territorial son los procesos de cambio.** Yo diría que el objeto de la planificación territorial es incidir en los procesos innovadores, que son los que se pueden *gestionar, cambiar, reorientar, reconducir*. No se puede intentar todo; no se es omnipotente, y cada vez se es, afortunadamente, menos poderoso cuando se trabaja desde la administración pública, y creo por ello que la intervención en el territorio ha de consistir principalmente en **modificar** procesos. O fomentar la aparición de otros. Con ello no quiero decir que haya que limitar el alcance y la gama de los objetivos: desde la forma de utilizar los factores de posición que se acumulan en un aeropuerto, o en un puerto, o en un frente marítimo, hasta reorientar procesos espontáneos de asentamiento marginal de población, la selectividad estratégica en función de los objetivos principales y de la eficacia no ha de restar amplitud a la gama de posibilidades de acción.

Veamos, en imágenes de trabajo del Plan, la aplicación de estos dos primeros conceptos: la *forma del territorio* como argumento de análisis y propuesta, y la *selección estratégica* de temas. Véase como analizamos y entendemos un barranco, y qué alcance tiene esta visión del territorio. Es en principio un entendimiento formal, un dibujo casi artístico, que parece un cuadro abstracto, una simplificación cubista de un barranco. Pero es sobre todo un estudio analítico de un barranco con implicaciones posteriores a la hora de decidir qué hacer en estos espacios orográficos. O los estudios sistemáticos de los barrancos de la costa Norte-aquél era del Sur-. Es una descripción, diríamos, intencional, selectiva y quizá sesgada del territorio, pero que fundamenta la toma posterior de decisiones. Este tipo de estudios, en una primera fase -ahora entraremos en dibujos posteriores del Avance del Plan-, permitió seleccionar unas áreas posibles de compatibilidad de usos en suelo rústico, incluso en espacios naturales protegidos.

Otra de las tesis que podríamos discutir hoy, y me dedicaré a ello en la parte final de la exposición, es la estrategia ante el turismo. Yo creo, asumiendo la carga de polémica que eso lleva consigo que, primero, el turismo

es, evidentemente, la opción básica económica, el motor, como aquí se le llama, de esta economía, sin que ello sea ningún tópic. Y en segundo lugar, diciéndolo inmediatamente a continuación, que el turismo no solamente tiene valor en sí mismo como actividad que en adelante seguirá teniendo la mayor participación en la formación del producto interior, sino que, si se sabe hacer bien -y ésto no es un problema sólo del Plan Territorial-, difundirá efectos en forma de construcción de un tejido empresarial diversificado de servicios. Un tejido de servicios, un terciario moderno, que puede formarse en un proceso de aprendizaje empresarial a partir de los servicios al turismo. Málaga, más cutre y pobre que Sevilla, ha logrado su Parque Tecnológico antes que aquélla, a pesar del billón de pesetas de inversión pública recibida con la Expo. Creo que la habilidad del empresario turístico, junto con su mayor dinamismo propio del mundo de los servicios, lo hace más capaz de innovar. Creo, por tanto, que esta apuesta por el turismo hay que tomarla absolutamente en serio. Es la idea que inicialmente plantearon Juan Ramón Cuadrado Roura y Enrique Torres Bernier, que hoy confirma la experiencia de los desarrollos terciarios y el protagonismo del terciario en economías de este tipo. Por citar dos referencias semejantes, Baleares y Hawaii, son ejemplos tan socorridos siempre como tan ciertos.

Pero también enseguida he de añadir que un enfoque semejante obliga a cambiar el modelo de desarrollo turístico, al menos en dos de sus parámetros. Uno, el principal, consiste en entender que solamente tal opción podrá fundamentarse en un turismo de calidad; y segundo, que el crecimiento turístico debe de restringirse a la oferta orientada a la atracción de los sectores más solventes, más lujosos, de la demanda. Estos dos parecen supuestos clarísimos. Dicho coloquialmente para entendernos, solamente

productos turísticos homologables con los de Hawaii y los de los mejores enclaves de la isla de Mallorca serían aceptables. Me parece que las definiciones de calidad debe establecerlas el Parlamento de Canarias, y mientras no lo haga no pasará nada bueno. Y por otro lado, una vez que somos capaces de entender la importancia del turismo para el desarrollo general del Archipiélago, y una vez que hayamos sabido filtrar paisajística y urbanísticamente la calidad del producto turístico, ¿porqué seguir limitando la producción turística a la franja costera; porqué seguir conceptuando como estercolero turístico a la costa?. ¿Porqué seguir con este modelo perverso, demoniaco, según el cual

el turismo es lo sucio, lo indeseable, aquello que hay que acotar y relegar ahí donde está para que no trepe por las lomas?. Si somos capaces de organizar, en términos de planificación territorial y de montaje de la oferta, un modelo turístico de calidad ¿porqué no imbricarlo, o implicar, a todo, a la mayor cantidad posible de territorio en el turismo?. Por lo tanto, lo que había detrás de aquellos procesos, que antes refería, de entendimiento geográfico y casi geométrico del territorio era, ya desde el Avance del Plan, una selección de enclaves de compatibilidad del turismo en el espacio natural e incluso en áreas rurales protegidas. La responsabilidad específica del Plan Insular es de

finir modelos urbanos de utilización del territorio.

LA SELECCIÓN ESTRATÉGICA DE OBJETIVOS E INTERVENCIONES EN LA ISLA

Vamos a dejar en este punto la discusión sobre el enfoque, y veamos, con la referencia de un mapa de la isla, las principales intervenciones de rango territorial. El Plan concibe un modelo o soporte estructural a partir de sus análisis y

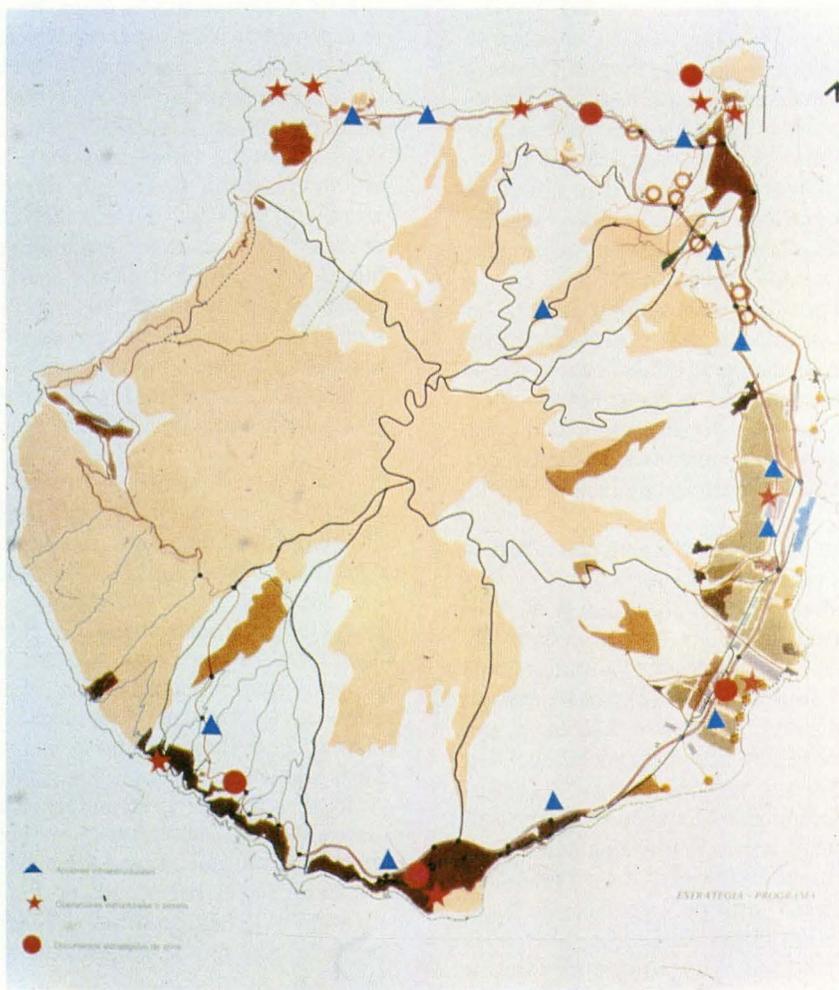


Diagrama de localización y tipo de acciones estructurales en el territorio insular (del Avance del Plan).

diagnósticos, que da sentido a sus propuestas de intervención. Veamos las principales:

1. LA CONDICION METROPOLITANA DE LAS PALMAS Y SU ENTORNO, con sus problemas de crecimiento, pérdida de liderazgo y de imagen de la capital, que se aprecia tanto en la decadencia de su prestigio de capital mercantil como en la extinción de su antes prestigiada imagen de capital turística. No habría que olvidar que territorios que han apostado en Europa por desarrollos muy tecnológicos, o incluso industriales clásicos, se han aferrado no obstante a las imágenes que les deparaba el prestigio turístico de sus enclaves. Rotterdam intenta ahora incluso atraer nueva actividad turística, cuando su imagen más conocida y sólida había estado basada en el comercio, el puerto industrial. Y Niza, con una base industrial muy potente, más sin duda que su actividad turística, juega en imagen para seguir siendo la capital turística de la Costa Azul. Así que aquí también hemos creído valioso reponer la imagen y el perfil de actividad turística de Las Palmas, aunque sea una cuestión económicamente intrascendente en términos de producción global del área. Para lograrlo se han concebido operaciones y medidas orientadas a la reposición de la imagen y del liderazgo de Las Palmas como capital de la isla. Creo que la isla debe reforzar el prestigio de su capital como valor general de referencia y articulación: hay valores de eficiencia de un territorio que sólo la ciudad capital puede expresar y asumir. Y por lo tanto son convenientes determinadas medidas, al margen o complementariamente a la visión que tenga el propio Ayuntamiento de la capital, que el Plan Insular le asigna a Las Palmas en razón de intereses generales insulares.

2. LA RECOMPOSICION DE LA ESTRUCTURA DE LOS ASENTAMIENTOS DE POBLACION es el problema social básico y fundamental de este territorio, donde la población se ha relocalizado del modo más radical que yo conozco, con un desplazamiento masivo y rapidísimo desde el Norte agrícola al Sur, atraída por el turismo, asentándose en el Sureste, en las inmediaciones del área turística donde el suelo era aún barato o había oportunidad para la construcción ilegal. Un fenómeno semejante al de los "pueblos jóvenes" del entorno de Lima. Objetivo irrenunciable, quizá obvio: reconstruir, convertir en ciudad un territorio irracionalmente ocupado. Sobre los mecanismos espontáneos del asentamiento marginal que se formaron a partir de los enlaces de la carretera costera con las rutas transversales que suben a las medianías, lo que ha aparecido es un germen, muy desdibujado y muy marginal, pero un germen de ciudad polinuclear que, paradójicamente, podemos reinterpretar de modo muy moderno: como ciudad polinuclear.

3. EL OBJETIVO BASICO DEL PLAN ES LA REORGANIZACION TERRITORIAL DEL TURISMO. Sobre la costa norte hacemos una opción de valor, primero, para el mantenimiento de su sistema propio de producción y de asentamientos. Hemos aplicado un método clásico de selección de capitales de comarca y de concentración de servicios en ellas. Y en segundo lugar proponemos una intervención en el borde costero en términos de equipamiento recreativo. Con algunas implantaciones aisladas de turismo, para amenizar un poco la costa y para evitar las quejas en términos de agravio comparativo con los municipios del Sur, irracionales pero difíciles de discutir por su eficaz contenido demagógico.

Pero básicamente se destina la costa Norte a turismo local, turismo de veraneo, de fin de semana; sólo algún turismo exterior -de vez en cuando un asentamiento de suecos, como el del barranco de Agaete, no hace daño, porque a esa escala se controla bien paisajísticamente-. Pero el turismo aquí ha de tener una función básica de equipamiento local.

Respecto al turismo masivo, al turismo "Sur", el problema básico es reinventar los productos turísticos, recrear los modelos urbanos del turismo y definir los parámetros de su compatibilidad con el paisaje. ¿El problema más grave de los barrancos, cuál es?. Pues yo creo que, al margen del problema filosófico-moral de si los barrancos se han de incorporar o no (los barrancos de la costa de Mogán), al proceso turístico, lo que hay que inventar es cómo se urbaniza bien un barranco. Yo creo que en algunos barrancos todavía es pertinente la discusión sobre si el lugar ha de seguir destinándose a la producción agrícola subtropical, pero en otros no podrá ya ser así nunca, porque tienen plan parcial aprobado, porque han pasado cosas graves en la historia reciente, de imposible o difícil marcha atrás. Y el problema del barranco es ahora mucho más el de saber cómo se urbaniza, o mejor dicho, cómo no se urbaniza, cómo se implanta actividad turística sin urbanizar el barranco, dándole elementos de urbanidad, pero manteniendo la adecuación entre infraestructura, arquitectura y naturaleza en este singular recinto. Y por lo tanto, la responsabilidad de un Plan Territorial en este área será poner en circulación modelos donde se muestre cómo se hace esto.

A mí me gusta cada vez más, frente al modelo español de planeamiento, la idea inglesa de producir, más que planes y reglamentos, manuales y guías prácticas de diseño. Creo que es mucho más importante cualificar a los que han de intervenir en el territorio, procurar que los urbanistas tengan buenos manuales, como los arquitectos tienen el *Neufert*, que es un libro que está muy bien, y los ingenieros, que en buena medida deben su buen hacer a que consultan los manuales y las guías prácticas. Creo que muchas veces es mejor producir buenos manuales, o buenas ideas y buenos modelos, y hacerlos circular por el mundo de los que deciden como profesionales, políticos o empresarios. Porque lo contrario y común en España, obligar reglamentariamente, a lo que incita es a ver por dónde se escapa uno y averiguar dónde está la trampa de este reglamento. Por lo tanto, a través del Plan estamos tratando de producir este tipo de imágenes de buena intervención urbanística.

La forma de ocupación del morro lateral de un barranco, como por ejemplo el puerto antiguo de Mogán, es un magnífico modelo de ocupación. Como también el barranco de Agaete está mostrando formas de urbanización cultas, en sintonía y diálogo con las tradicionales, y compatibles con su identidad natural. Y hay también otras formas de hacerlo, organizando estos modelos territoriales con arquitectura moderna, con adecuación paisajística en sintonía con el relieve del terreno.

¿Qué implica todo esto? (y este es el otro gran discurso de la compatibilidad turismo-naturaleza): una densidad bajísima, muy, muy baja. Los modelos internacionales de la urbanística para el turismo están en densidades bajísimas. Una instalación del *Club Méditerranée*, por ejemplo, puede tener como edificabilidad bruta sobre el



La propuesta de la nueva ciudad polinuclear organizada sobre la base de los asentamientos marginales en los Llanos de Arinaga. La estructura excesivamente lineal del asentamiento espontáneo, exclusivamente apoyado en la carretera litoral, es corregida mediante corredores urbanos transversales a la costa, que comunican los núcleos marginales con las medianías tradicionales y nuevos equipamientos en la costa.

área un $0,01 \text{ m}^2/\text{m}^2$, que no sobrepasa los $0,06 \text{ m}^2/\text{m}^2$ en las subáreas de concentración del alojamiento. Es un discurso sobre las densidades que hay que poner sobre la mesa; y que aquí podrán ser diferentes de las de Hawaii o de Mallorca, pero que hay que poner sobre la mesa con el criterio de regular la baja densidad como característica específica e insoslayable del urbanismo turístico.

En productos turísticos como los canarios en general, el protagonista del espacio, del paisaje, ha de ser, salvo excepciones, la naturaleza. Y, paradójicamente al contra-

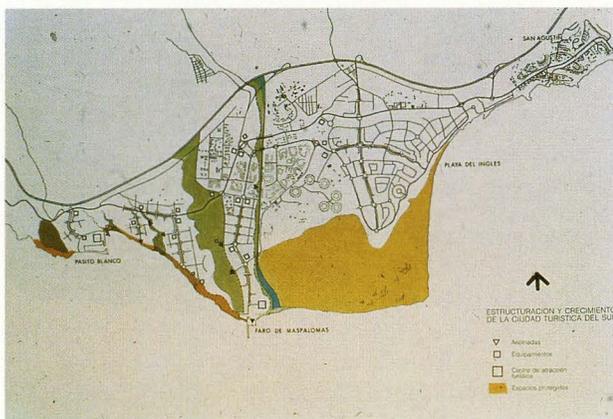
rio de lo que pasa en la ciudad, el alojamiento ha de considerarse como el equipamiento de la naturaleza. La mayoría de los arquitectos estamos acostumbrados a que lo normal y lo conformador de paisaje es el edificio; y el jardín es el complemento, el equipamiento. En el turismo pasa justo lo contrario. Los definidores del producto son la naturaleza y el equipamiento, y lo accidental y casi anecdótico en términos ambientales es el alojamiento. El paradigma extremo de esta consideración es el turismo en la selva amazónica, donde el turista danza durante el día por la sel-

va y se baña en el Amazonas cuando no hay pirañas, y de noche tiene una cabaña donde se retira y duerme un rato, y sigue. Y tales instalaciones para clientes sofisticados pertenecen a tan prestigiosas cadenas como *Holiday Inn*. Algo de esto parece que ha de tener todo el turismo vinculado a la naturaleza, aunque en el espacio geográfico europeo sean evidentemente irrenunciables otros parámetros, simultáneos, de confort, urbanidad y cosmopolitanismo.

Espacios turísticos como Copacabana en Río, o el Paseo de los Ingleses en Niza, son conceptos que, también sobre la valoración básica de la naturaleza, extreman el protagonismo de los elementos y funciones urbanas, como en la Playa de las Canteras. Pero el turismo de naturaleza, el turismo que más captará en adelante demandas de calidad, el turismo a la imagen, por entendernos, de Lanzarote, tiene unas exigencias muy estrictas de densidad y de manejo de la proporción entre alojamiento y equipamiento.

El Plan, en aplicación de aquellos criterios, basa sus propuestas de intervención en la selección de áreas turísticas estratégicas, entre ellas la zona de costa y barrancos de Mogán, donde trata de disciplinar algunas cosas. No pretende resolverlo todo: no es un plan de calificación de suelo, es un plan de intervenciones en áreas estratégicas. Aquí define formas, parámetros y áreas de intervención. A veces se excluyen totalmente áreas de urbanización, pero normalmente se ofrecen modelos de orden general: no se edifica en la cresta de los barrancos; en el fondo poco y para usos excepcionales; y en las laderas sí, pero hasta determinada cota y con una pendiente máxima, etc.

Otra área seleccionada es la de extensión de Playa del Inglés-Maspalomas. En este caso, el objetivo del Plan es reorientar el modelo con el que ha de ocuparse la Playa de Melóneras y su traspais. Modelo urbano que, contrariamente y como alternativa a los de los años cincuenta y los sesenta, precisamente aquí y de acuerdo con el relieve del terreno, ha de estar basado en líneas de ocupación transversales a la costa. El indeseable modelo congestivo en los desarrollos turísticos de costa se originó en la colonización del territorio litoral a partir de la primera línea de costa y en franjas paralelas. Un turismo, por el contrario, de



La propuesta de reconducción del desarrollo turístico del área de Maspalomas en las playas de Melóneras y Las Mujeres. El modelo congestivo basado en el valor exclusivo de la franja costera es sustituido por modelos urbanos que reconocen el relieve y los atributos naturales del territorio.

baja densidad, capaz de hacer jugar simultáneamente al territorio costero con el espacio interior, implica normalmente modelos de organización según líneas de fluencia y gradientes transversales a la costa.

La propuesta del Plan Insular se extiende también cuando es necesario -cuando hay Planes Parciales aprobados- al modo de reconducir la edificabilidad del Plan Parcial a un término juicioso, y reordenar de acuerdo con un modelo físico paisajísticamente estudiado. En algunos casos ha resultado incluso una precisión excesiva de la propuesta para lo que debiera ser un plan territorial; pero a veces son irrenunciables las precisiones excesivas.

Esto último es otra idea, también, que configura la heterodoxia de la nueva planificación respecto a la anterior. No todo se ha de hacer a la misma escala. Aquello que dice la Ley del Suelo, de que el plan territorial tiene la escala 1/10.000, el general la 1/5.000 y el parcial 1/2.000 y... Mire usted, el plan parcial podría resolver algunos problemas a la escala 1/5.000, y necesitar la 1/200 de la edificación para dejar bien planteada determinada cuestión. Por lo tanto, la diversidad de escalas de intervención, es decir de criterios, de formas de resolver los problemas, de definir un proyecto o una intervención urbanística o territorial, debe ser una cualidad de este tipo de planes.

LOS PROYECTOS DIRECTORES COMO INSTRUMENTOS DE LA ESTRATEGIA

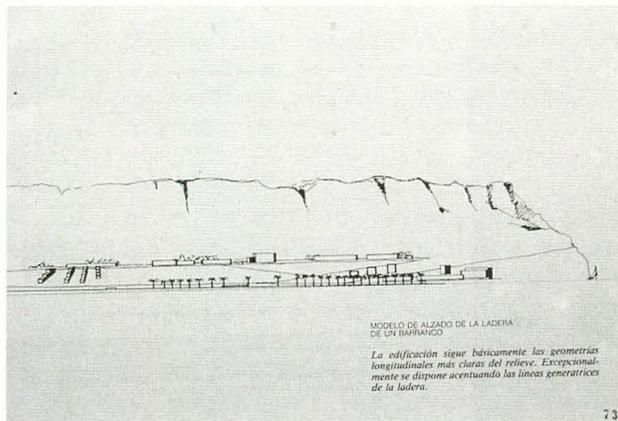
El Plan Insular propone otras operaciones estratégicas más singulares, menos extensas, pero también seleccionadas en razón de su poder estructurante y valor general para el territorio. Este tipo de operaciones, una vez seleccionadas y concebidas en sus términos de forma, orden y función general, se confían a un operativo fuerte de gestión, que se configura en fichas, a modo de manuales puntuales de gestión. Así el futuro gerente, o el presidente del consejo de administración, o los ejecutivos del consorcio o la sociedad mixta ejecutora de cada una de estas operaciones, tendrán una guía que sintetiza problemas, configura objetivos y avanza algunas imágenes de posible solución de aspectos esenciales de cada operación.

1. En esta serie, el PARQUE AEROPORTUARIO es un prototipo de actuación. Un plan territorial que forma un Cabildo Insular y aprueba un Gobierno Autónomo, poco puede ordenarle al Gobierno de la Nación sobre su política aeroportuaria; a lo más podría ser reivindicativo en términos de inversión. El sistema decisorio ordinario del Estado no va a ser torcido por un Plan Insular. Ahora bien, si va a haber inversión en el Aeropuerto de Gando, me la van a hacer de esta manera, porque la externalidad de la inversión sí es mía, es "del territorio", esa la organizo yo en mi Plan Insular... Entonces, lo que se hace irrenunciable es asegurar el efecto beneficioso de la inversión sobre el territorio -usted haga las pistas y las terminales como quiera, hombre; algo vamos a discutir, empuje un poco pallá, sálgase pacá, con la autopista no me haga ese desaguisado..., algo sin duda vamos a discutir sobre la inversión sectorial-, pero lo que la autoridad territorial regional sí que va a decir es cómo la isla va a aprovechar en beneficio propio la externalidad, es decir, el incremento de valor de posición que adquiere el área de Gando con un buen aeropuerto inter-

continental. Y aprovecharemos el deseo de la autoridad aeroportuaria de añadir a su instalación, a lo mejor, un hotel para relevo de tripulaciones, que trataremos que se vaya luego convirtiendo en un prestigioso hotel de convenciones para que se encuentren aquí empresarios en reuniones internacionales... Iremos aquí inventando y haciendo crecer en bola de nieve la inversión sectorial inicial. Usted hágame el Aeropuerto, que yo inventaré cómo lo aprovecho fuera de su recinto, y quizá cualifiquemos así al Aeropuerto mismo. Y para ello se define una operación estratégica donde, en concierto con A.E.N.A., con organismos públicos implicados, con Carreteras, el Gobierno, Cabildo y dos Ayuntamientos, intentamos que se sienten a la mesa también inversores privados, locales y multinacionales. Eso exige una definición de objetivos, un organismo ad-hoc, un consorcio o una sociedad mixta que gestione la operación. Y aquellos dibujos sólo eran el manual del gerente, que tendrá en base a ellos que iniciar y dirigir el proceso de promoción, planeamiento y gestión.

2. Con el mismo enfoque, en el espacio metropolitano de Las Palmas, si se va a hacer una circunvalación, que es una decisión que también va a adoptar la administración sectorial de Carreteras, en el Plan Insular decimos que LA CIRCUNVALACION EN LAS PALMAS, en términos metropolitanos, no es sólo una carretera, porque la ciudad ha de aprovechar esta ocasión excepcional para hacerse capaz de asumir algunos usos más modernos y precisa poner aquí parques, y va a ampliar el campus universitario de determinada forma.... Y la relación de la autopista con tales equipamientos ha de ser controlada desde el Plan Insular. Es un objetivo estratégico de escala insular, aunque sea inversión municipal o de Carreteras. Entonces me interesa, desde el punto de vista insular, redefinir como elemento territorial en Las Palmas, en términos de operación de mayor escala y alcance, lo que era simple circunvalación carretera. Las ordenanzas y la edificabilidad, el aprovechamiento tipo no me interesan desde este enfoque territorial, pero hay algunas cuestiones sectoriales y urbanas evidentemente de rango superior, metropolitano o insular.

Y lo mismo ocurre con el frente marítimo. El Plan Insular ha de intervenir sobre el FRENTE MARITIMO porque en ello se juega un objetivo insular, como es el prestigio



Guías de diseño o construcciones del tipo *manual* para la regulación del uso turístico en barrancos de la costa Sur. (Modelo de alzado de la ladera Este de un barranco).

de Las Palmas como capital con buenas imágenes turística y mercantil. Y quiero contribuir a definir por ello el frente de mar de la Avenida Marítima, y la transformación del Puerto de la Luz cuando se desactive la actividad portuaria. Porque desactivar la actividad portuaria del Puerto de la Luz significa que, para que se empiece a entender en el mundo qué pretende ser el nuevo Puerto de la Luz, como se entiende ya hoy qué es el nuevo Puerto de Rotterdam, tiene que asumir unos usos, instalaciones y paisaje urbano determinados. Entonces quiero, desde el punto de vista estratégico insular, definir algo de esta transformación. Que la haga luego el Ayuntamiento, o que entre en colaboración con la administración portuaria y con otros inversores. Pero determinadas cuestiones definidas desde la responsabilidad territorial insular en la reconstrucción del Puerto de la Luz, cuando las dársenas se vayan desactivando de actividad comercial e industrial: justamente aquéllas que configuran la nueva imagen de Las Palmas como lugar atractivo para inversiones en régimen fiscal y económico especial, y también como espacio equipado y muy atractivo, como lugar de alojamiento y recreo.

Bien, creo que me he tomado ya un tiempo excesivo. Mi experiencia me dice que siempre un Plan Territorial o de Urbanismo es difícil de explicar en menos de dos horas. Lo he intentado una vez más sin conseguirlo. Pero al menos disponen Vds. ya de un material, seguramente insuficiente, quizá con olvido de cosas importantes, o con explicaciones a veces muy simplificadas en temas excesivamente polémicos o complejos de enfoque. Espero que disculpen las deficiencias de mi exposición en razón de que vamos a tener todavía algún tiempo y nuevas ocasiones de debatir durante la información pública del Plan. Según estaba previsto, aunque no sé si aún queda tiempo, podemos hacer unos minutos de descanso antes de continuar con el debate.

[Pedro P. Monzón Blanco]

Bueno, por presentarnos, aunque ya Luz Marina antes lo hizo, el compañero que está a mi lado es José Miguel Fernández-Aceytuno, técnico contratado por el Cabildo para el proceso de concertación de las operaciones estratégicas del Plan, es decir, es el gerente de las operaciones estratégicas del Plan y yo soy Pedro Monzón, actual coordinador de la Oficina Insular de Planeamiento del Cabildo.

Yo casi creo que lo más interesante en este momento es dar dos o tres flashes de la experiencia que desde la Oficina Insular estamos teniendo en relación a la gestión del Plan y lanzar una serie de ideas que puedan inducir después al debate, más que hacer una ponencia concreta. Para empezar yo diría que de la experiencia de la Oficina de Planeamiento podría extraerse la idea de parecer algo prematuro el que empezemos con la gestión del Plan, cuando ni tan siquiera está aprobado inicialmente. El Plan está previsto que se lleve a aprobación inicial aproximadamente el mes de mayo, la primera o segunda semana del mes de mayo y, sin embargo, hemos iniciado ya el proceso de concertación de las operaciones estratégicas.

Esto ha sido así, como ya Damián señaló anteriormente, por la propia concepción del Plan como un plan

estratégico. De forma que no se incorpora en el documento actual del Plan un programa de actuación, sino unas bases para establecer un procedimiento reglado de concertación de las operaciones, de forma que en el documento que se lleve a aprobación inicial, cada una de las operaciones estratégicas tenga un mínimo consenso, que sirva de base de partida para, digamos, viabilizar la ejecución de la operación. Tanto es así que está previsto en las propias bases de actuación del Plan que aquellas operaciones sobre las que no se llegue a consenso, es decir, aquellas que no nos creamos quienes estamos llamados a ejecutarlas, pues probablemente, o por lo menos el Cabildo, se planteará la posibilidad de excluirlas del Plan en el documento de aprobación provisional.

Por esa razón, digo, hemos empezado el proceso de concertación, partiendo de la base de la ausencia de experiencia en este tipo, en esta forma, de hacer urbanismo que tenemos básicamente, yo diría todos, en Canarias. Es decir, que es una forma bastante novedosa de plantearse el urbanismo, que así como en otras ciudades de España funciona y muy bien -Barcelona es un buen ejemplo de ésto-, nosotros carecemos todavía de experiencia en este sentido. Sin embargo, estamos ahí, haciendo lo que podemos, y creo que hasta ahora, de las negociaciones que hemos iniciado, hemos ido cosechando éxitos muy importantes. Sobre todo porque acierta, debido precisamente al carácter estratégico del Plan, en aquellos temas que están, digamos, en candelerero, hoy en la actualidad. Pese a que en su momento, cuando se empezó a gestar el Plan, algunas de las operaciones no parecían tan claras, hoy se ha demostrado que están a la orden del día. Tanto es así, que incluso hemos tenido que anticipar desde incluso la aprobación inicial del Plan, para que temas tan importantes como la ciudad aeroportuaria o la recualificación de la ciudad turística no se nos perdieran antes de que el Plan tuviera, digamos, una aprobación.

La Ley de Planes Insulares encomienda al Cabildo Insular la formulación del Plan, aunque de manera subsidiaria también lo puede acometer el propio Gobierno. Sin embargo, parece que el papel del Cabildo queda, en principio, según el tenor de la Ley, sólo en la formulación. No se dice nada respecto de la gestión y nos encontramos con dificultades en la medida que el Cabildo no tiene, no ha tenido históricamente, competencias en materia urbanística más allá de los simples informes no vinculantes en algunos temas concretos. Ese es, quizás, uno de los aspectos que más nos preocupan actualmente: por un lado, las limitaciones legales en materia urbanística; y, por otro lado, la propia credibilidad del Cabildo como institución para acometer un Plan Insular y para gestionarlo, cuando el Plan Insular a la postre es casi un instrumento de gobierno de la Isla. Yo creo que casi por ahí yo dejaría ese flash y le doy la palabra a José Miguel, por si quiere concretar o plantear otras cuestiones, y daríamos paso al debate.

[José Miguel A. Fernández Aceytuno]

Yo me imagino que en el contexto de un ciclo dedicado al estudio o, por lo menos, la exposición de distintos

planes insulares, tal vez lo que pueda resultar más rentable en términos disciplinares es la disparidad de las estrategias fijadas por los distintos planes insulares para las distintas situaciones territoriales y perspectivas de desarrollo de cada una de las Islas. En el caso de Gran Canaria, no voy a entrar en la dimensión del tipo de plan que ha expuesto Damián, que obviamente es la punta de lanza, por llamarlo de alguna manera, del Plan Insular de Gran Canaria. Una punta de lanza amplia, voluntariamente estratégica, como aquí se ha explicado. Pero ante la inquietud que, de hecho, hemos experimentado en otras exposiciones del Plan Insular de Gran Canaria, de cara a los prejuicios que cada uno de nosotros tenemos de nuestra isla o de las islas ajenas, entiendo sin embargo que vale la pena hacer algunos comentarios.

Unos, del concepto de plan o del tipo de plan para poder entender lo que realmente pretende esta estrategia de intervención en la isla de Gran Canaria. Se opera en primera instancia sobre puntos de acupuntura de la isla de Gran Canaria; y, en segunda instancia, se entiende esta como un instrumento para establecer no sólo una reconversión, por entendernos, de los procesos de planeamiento y las propias formas que se diseñan sobre el territorio en consecuencia con unos objetivos pretendidos, sino también ante la necesidad de que hay que reconvertir también a la propia sociedad, empezando por los propios técnicos y por la propia clase política. Por ejemplo, en este momento nos encontramos con que en el Sur de Gran Canaria hay una zona consolidada, saturada casi diríamos en su consolidación, y unas zonas vacantes, tocadas puntualmente, pero con unos desarrollos realmente comprometidos por una planificación anterior y que la realidad nos dice que la cosa se puede complicar muchísimo, si por un lado los ayuntamientos adoptan posiciones fuertes y por otro los propios promotores no entienden de qué se está hablando cuando se les dice que hay que reconvertir el planeamiento de esos sectores. En todo caso, la crisis económica y territorial de Gran Canaria exige celeridad en la toma de decisiones. Pero está claro, también, que el marco ideal de la aplicación de estas operaciones estratégicas pasa por un ejercicio de intentar limpiar el territorio-soporte del máximo de condicionamientos ajenos a lo que se pretende hacer. Y eso es algo que necesita ponerse en marcha, no tanto en la gestión del Plan sino desde la propia concepción del Plan. En este caso yo no soy el gerente de un plan aprobado, soy el gerente de un plan que está en proceso de tramitación y que son cosas distintas aunque uno tenga algo de lo otro.

Es evidente que la viabilidad del Plan Insular de Gran Canaria pasa por otros aspectos que no se han comentado aquí, referentes no sólo a su cuerpo normativo, sino a otros ámbitos de intervención en el territorio, homologación de productos turísticos y no turísticos, normativas que afectan, etc., etc., es decir, el documento está a disposición y obviamente tendrá otra lectura que la exposición que nos ha transmitido Damián Quero.

En todo caso, la puesta en marcha de este Plan pasa inevitablemente por unos mecanismos de, primero, creérselo la propia Oficina de Planeamiento que tenemos que dar la cara por él; pues hay también que buscar los cami-

nos críticos, las fisuras del sistema, las oportunidades de que se pueden dialogar ciertas cosas en un momento y otras en otro, las prioridades que en términos concretos se pueden traducir en estar en el lugar adecuado en el momento adecuado. A ver si me explico. Por remitirme a como se traslada ese cuerpo doctrinal o intencional que hemos visto en el Plan Insular de Gran Canaria, a situaciones tan elementales del día a día que nosotros estamos viendo en este momento véamos un ejemplo: la operación de la ciudad aeroportuaria. Esta operación está en marcha. Simplemente, la casualidad de que la empresa Coca-Cola se instalaba enfrente del aeropuerto la aceleró inmediatamente, porque bloqueaba no las pretensiones del Plan Insular sino las de Aviación Civil por gestionar esos terrenos y entra inmediatamente en debate que el Ayuntamiento quiere gestionar esos terrenos obteniendo unas plusvalías municipales. El Ayuntamiento va a una reunión en no sé qué lugar de la Península, donde se reúnen todos los ayuntamientos que tienen aeropuerto. A partir de dicha reunión se montan una serie de mecanismos de presión, interviene la Consejería de Política Territorial y se establece de alguna manera un acuerdo orientado a la redacción de un Plan Especial aún antes de la aprobación inicial del Plan Insular.

En operaciones, por ejemplo, como la del municipio de San Bartolomé, se levanta la suspensión de licencias que, por razón de la redacción del planeamiento, había estado vigente, había corrido y había agotado su tiempo. Y la Ley de Planes Insulares, casi diría insólitamente, permite la suspensión cautelar de licencias en el momento de la aprobación inicial del Plan, pero no antes ni después. Lo que significa que la oficina de planeamiento sugiere al estamento político del Cabildo que retenga la aprobación inicial hasta que haya una toma de decisiones políticas de si se van a suspender licencias para proteger estos ámbitos de operaciones estratégicas; que ya empiezan a ser útiles por la propia proposición que viene conectada con ciertas expectativas, ciertas especialidades del territorio.

Las operaciones estratégicas tienen dos niveles desde mi punto de vista: hacer lo deseable, posible y establecer un marco ordenado de ambiciones, pero también de renunciaciones en su caso. Con ello quiero contraponer algunas mentalidades municipales y empresariales promotoras a ciertos discursos proteccionistas a ultranza, confrontado todo ello con otras tesis de desarrollo económico que de alguna manera propone el Plan, y tenemos que traducirlo al *que sea posible*. No quiere decir que las operaciones estratégicas desaparezcan del mapa, sino quiere decir que se gestionarán de manera distinta para hacerlas lo mejor posible, como primer deber, en este sentido, de la planificación. Pero claro, dejarán de tener eficacia puntera si se hicieran como la modelística o la observación de experiencias ajenas pudieran inducir.

Operaciones por ejemplo, como les decía, de que se levanta la suspensión de licencias sitúan también el Plan Insular en el punto de tensiones, de expectativas que se pueden ver frustradas o liberadas, y que permiten en primera instancia discutir el Plan desde lo concreto, no desde su globalidad. Permiten, en contraste con la parte densamente poblada o ya consolidada, por ejemplo, del municipi-

pio de San Bartolomé, decir: desde el Faro de Maspalomas hasta Veneguera hay unos productos que no tienen mercado, que no se venden en este momento. Señores propietarios, señores municipios, en este caso, o reconvertimos el producto o aquí no gana nadie y esto arrastra en una crisis económica ya irreversible a la Isla de Gran Canaria. Entonces, vamos a sentarnos en la mesa y a discutir este tema. ¿Cómo discutimos este tema?. Bien, vamos a pasar por etapas de ponernos de acuerdo de qué es lo que nos tenemos que tragar seguro porque ya es un hecho consolidado, o físico o económico, con unas repercusiones de costos altísimos. Pero vamos a pasar rastrillo con voluntad, insular y regional, de que la calidad de lo que se haga de ahora en adelante sea competitiva, sea adecuada a las expectativas que al menos las generaciones jóvenes que van a vivir en estas Islas puedan ambicionar. Al menos para no generar una espiral de absoluto deterioro, ya no económico, sino sociológico, paisajístico, territorial, extensivo; y que obviamente son escenarios que ningún responsable político o, al menos, en este sentido, ningún usuario del territorio, por instinto de conservación, desearía.

En este caso, vamos a decir que tristemente favorece el momento de estancamiento del desarrollo, en el sentido antiguo de la palabra, turístico, y las propias circunstancias permiten ciertos foros de discusión. Una vez que nos pongamos de acuerdo de qué es lo rastrillable de esos condicionamientos, podremos establecer mecanismos diferenciales según cada caso, y según cada coyuntura, porque todo se gestiona en el tiempo también, para buscar fórmulas que permitan en un caso, por ejemplo, decir: bueno, para qué vamos a aprobar unos planes municipales que se están redactando, por ejemplo, en el municipio de Mogán, en el sentido de ir, volver, volver a ir, volver. ¿para qué ir?. Es decir, es mucho mejor que vayamos madurando rápidamente cuál es la ordenación alternativa del Sur, del costero, digamos, de lo que es la zona costera de Mogán, con prioridad; y ya se apruebe desde el mecanismo igual del instrumento de planeamiento del Plan General y no tener que después volver a modificarlo y encima asumiendo unos costos y unas hipotecas de derechos adquiridos sobre el territorio que podrían hacer prácticamente inviable cualquier oferta alternativa que se formulara sobre esos territorios. Eso es dar escenarios de oportunidad, en los cuales la calidad del proyecto es un objetivo necesario, pero pasa antes por una estrategia de poner las piezas necesarias y los interlocutores necesarios para conseguir ciertos objetivos. El tiempo nos dirá si ello es posible.

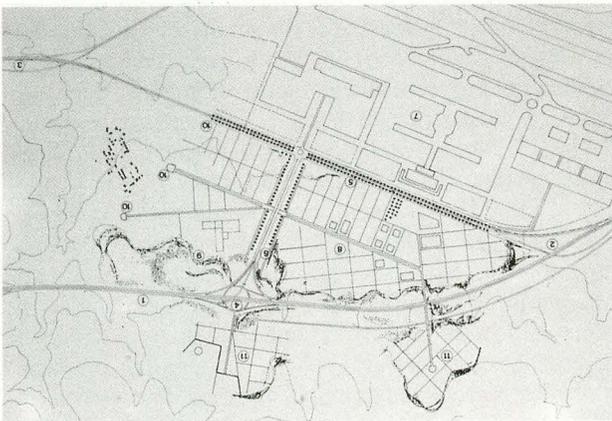
Otras operaciones, como pueden ser la rehabilitación del frente marítimo de Las Palmas, se encuentran en este momento tensionadas. Directamente tensionadas, con iniciativas de la propia Junta de Puertos del Estado, que pretende -caso actual- situar una torre de treinta plantas. Se está haciendo un Plan Especial que legitima, por ejemplo, una operación de este tipo, y surgen discusiones cruzadas sobre si la competencia es de Política Territorial o del Ayuntamiento, que si eso es desarrollo de un Plan que no decía nada sobre ese Plan Especial. O, realmente, está tensionando la estructura urbana, está tensionando en competencia ciertos usos ya sentados en la ciudad o que necesitan rehabilitarse. Y póngame usted la torre tumbada o no me

la ponga, o cámbiemela de sitio, para que el efecto de rehabilitación del tejido urbano y de las actividades del tejido urbano se logre y no simplemente una acumulación de contradicciones en un punto. Temas que están sobre la mesa.

Y así, cada una de las operaciones estratégicas. Paradigma de La Aldea, que siempre había exigido, como isla dentro de una Isla, transferencias de aprovechamientos turísticos, etc., en un lugar agrícola, aislado, con un tremendo encanto, con una pervivencia de la agricultura potentísima, de los pocos municipios que todavía sobreviven con un uso agrícola intensivo. Pues se le formulan alternativas de decir, no, no puedes ser el Sur, pero tenemos que establecer un turismo discontinuo, en el sentido de muy enraizado en la casita, en la parcela, igual habrá algún hotel, pero tenemos que hacerlo de otra manera. Pero ¿cómo?. Un municipio que no tiene recursos en este sentido, ni una experiencia de cómo hacer eso, por que no se ha dado. Y entonces hay que establecer mecanismos asistenciales en el sentido de establecer planes especiales de localización de productos turísticos alternativos, que se les den en bandeja casi para reformular la propia redacción de las Normas; y que no necesitan antes *ad hoc* de gestión tan intensos. Y que de todas las operaciones estratégicas, en todo el proceso de discusión y de formalización, una sí que necesariamente necesitará mecanismos complejos, de sociedades mixtas, de consorcios, etc., de gestión y desarrollo, de hacer converger al tiempo y en etapas muy concretas capitales y energía, como quien dice, de transformación, para que eso emita los efectos que se pretenden.

Y en otros casos, los propios mecanismos de unos buenos planes, aprobados y con una ayuda en todo caso, o sin ayuda, en la gestión, porque los ayuntamientos también se están reconvirtiendo con sus nuevas gerencias de planeamiento, etc., pues defenderán estos mecanismos. En este sentido, quiero simplificar, digamos, sintetizar, dentro del amplísimo mensaje de conceptos que se pueden vincular en concreto a la compleja situación de Gran Canaria, por su nivel de desarrollo y sus contradicciones heredadas, a la realidad más inmediata.

Obviamente, la pregunta latente es: dentro de la



La propuesta de operación estratégica en el aeropuerto de la isla, aprovechando la externalidad de la inversión sectorial aeroportuaria y los factores de localización para la creación de un Parque de Actividades Económicas.

comprensión de planes insulares que se están viendo, Gran Canaria versus Lanzarote o Fuerteventura, aquí se han olvidado del suelo rústico, de las medianías, de los municipios del interior, ¿eso es Plan Insular o no es Plan Insular? Aquí hay lecturas en que conviene de alguna manera aclarar a modo de manual de interpretación del Plan. Tenemos que decir cómo hacer ésto, cómo aquéllo en el mejor plazo de tiempo posible, aunque esos productos de planeamiento ejecutivo, a nivel piloto, a nivel muestrario, pues puedan tener sus diferentes vicisitudes a lo largo de su formulación.

Pero como les decía, cuando se está hablando de reactivar económicamente la isla de Gran Canaria, con intervenciones que afectan al turismo, que afectan a la economía portuaria, a la economía aeroportuaria, a ciertas ofertas que se hacen de desarrollo de especialización, desde el propio paisaje entendido como recurso, que en ese sentido si se entiende y eso es generalizable también a todas las Islas, la ordenación del interior no es que no la vaya a haber, sino que va un paso atrás. Obviamente, si estamos hablando de una ciudad polinuclear, deducida de un asentamiento de población trabajadora que construyó en las décadas anteriores el Sur, queremos darle forma, queremos darle estructura, queremos darle contenido urbano. El escenario de una crisis en negativo de Gran Canaria, fomentará unos movimientos de población, unas migraciones internas, absolutamente distintos de las que generará una estrategia de crisis positiva, en el sentido de reconversión, a todos los niveles yo diría, dentro de los actores y los mecanismos más complejos que intervienen en la planificación y en la estimulación del desarrollo, distintos. En ese sentido, el Plan Insular de Gran Canaria contempla con unas directrices concretas para el interior, pero que necesita primero ser discutido lo esencial y un paso atrás, y casi diría en paralelo con las iniciativas de modificación de la propia Ley del Suelo, en versión Ley canaria, pues obviamente parece lógico que primero formulemos que es lo que queremos hacer en cada isla; y, en paralelo, o inmediatamente después, instrumentalicemos los mecanismos jurídicos para hacerlo realidad y no echar la carreta por delante de los bueyes.

Entonces, en este sentido, el problema es tan complejo, al menos en la isla de Gran Canaria, que cuando se habla que en el interior están consolidados sistemas de asentamientos urbanos absolutamente distintos a los que heredamos en la etapa anterior, ciudades en dispersión que afectan a tres, cuatro municipios, ya sea la Cuenca del Guinguada, ya sean las medianías de Telde-Valsequillo. Distintas comarcas, por entendernos, pero que en este momento están entendidas en la mentalidad del usuario y en el propio territorio con sus inercias, como sistemas residenciales. No es un problema únicamente de decir, bueno, vamos a deducir una planta de esta red de accesibilidad que hemos heredado en el territorio, o vamos a situar estratégicamente estos sistemas de equipamiento insulares para que ese sistema urbano gane en calidad de vida, gane en funcionamiento, gane en oportunidades a la accesibilidad. O situe un programa de especialización de ciertos espacios naturales de escala mediana o pequeña, que por su posición se van a ver tensionados. No es únicamente eso.

Yo creo que cuando estamos hablando del Plan Insular de Gran Canaria, en concreto, estamos hablando en primera instancia de ordenar un proceso de formulación del

propio Plan. Poner instrumentos, tanto en la propia administración, como en los propios ayuntamientos, para poder seguirle la marcha a este diálogo; y en un proceso que posiblemente sea largo en el tiempo e interactivo de planificación-gestión, pues obviamente aproximarnos lo más posible a los escenarios ideales que formula el Plan, pero que deben pasar por el pragmatismo más inmediato de la situación actual, de sus inercias; y, obviamente, de lo que los acontecimientos, que desconocemos en algún caso, por delante nos deparen. Yo quería hacer un poco este esquema para

situar en términos, como quien dice, de andar por casa el Plan de Gran Canaria.

[Damián Quero]

Hemos dejado al público sólo un cuarto de hora para que hable, y es un abuso por mi parte, que he sido el primero y el que más ha abusado. Por favor, iniciamos el debate.

P- “Yo tengo una pregunta concreta en relación con la exposición de Damián Quero, y es: usted puso el ejemplo de las ciudades como Sevilla, con una clase empresarial incapaz de acometer el nuevo perfil de la ciudad. ¿Cómo se respondería a esa pregunta en el contexto de Gran Canaria con las propuestas que usted hace? Y teniendo en cuenta que si algo yo destacaría de Las Palmas de Gran Canaria en general es que cuando se han pretendido hacer acciones importantes, es la inacción. Auditorio, discusión: no hay auditorio. Hospital comarcal del Sur, discusión: no hay hospital comarcal. Hospital del norte: no hay hospital. Hay que cambiar el quiosco de la música del Parque San Telmo, y se tarda la intemerata. Entonces, en ese contexto de inacción que se produce cuando hay actividades que pueden tener repercusiones fuertes, se crea una dinámica entre los agentes sociales de freno.”

R- “De todas formas, esos ejemplos son más bien de inacción pública, aunque sin duda son ciertos. Por eso yo decía al principio, y no es ninguna broma, que otros han empezado después que nosotros, y creo que sabiendo menos, sinceramente, y ya han terminado. Mientras, nosotros seguimos discutiendo si tenemos fuerza o no para hacerlo. Eso es evidentemente una situación cierta, pero no exclusiva de Las Palmas ni de Canarias, sino también de la Península, de España entera. Normalmente hacemos las cosas a empujones. Recuerden la reciente Conferencia de Paz de Madrid, que sólo la pudo montar así España, como se reconoció en Europa. Y contaban en otros países el chiste: ¡estos españoles! les hemos dejado una semana para montarla y lo han hecho de maravilla, si les damos dos meses, se atascan. Bueno, ésto es cierto. Y la verdad es que cuando se explican casos como el de la Exposición Universal de Sevilla fuera de España, la gente alucina. ¿Pero cómo hicieron? Yo tengo fotos de trabajo del proceso de Sevilla, hice el Plan de Sevilla. Explicar, poner unas diapositivas de un primer croquis, de un primer esquema de concepción de una pieza urbana, y poner las diapositivas de tres o cuatro años más tarde con la obra en ejecución avanzada, resulta increíble. Desde la concepción y la elección del lugar, la búsqueda de recursos, el convencimiento a las administraciones que han de hacerlo, la aprobación del planeamiento, el libramiento, la orden de pago, hasta la ejecución de la obra, en periodos de tres o cuatro años, resultan procesos increíbles para la envergadura de las operaciones. Pero a empujones y con falta de método; trabajando sin saber trabajar.

Bueno, pero de todas formas esto es más un estilo de la administración. Yo creo que estábamos hablando ahora de otra cosa. Cuando hablaba en mi exposición de las ciudades emprendedoras, valoraba su *saber hacer* y el ánimo de la empresa privada. Hombre, ésto tiene para nosotros que ser una meta, con algunas cautelas dictadas por el realismo. Yo creo una cosa: en áreas que han sido en su historia mercantiles, que han tenido un perfil básico de economía mercantil que después ha sido complementado o, incluso, sustituido en gran parte por el turismo, el empresario suele ser dinámico, atrevido, ágil para entender cosas nuevas. También hay mucha cutrería, evidentemente

te, y mucha degradación; pero funcionan los estímulos, una curiosidad empresarial por la innovación, que no la hay en empresarios de perfil más agrario o especializados en obra pública, o en industria pesada. Yo creo que esto es un punto de interés, y muy particularmente en el empresario de Las Palmas.

Los propios empresarios turísticos con frecuencia tienen una apreciación correcta de la demanda y de la respuesta en oferta que habría que dar. Pero no saben hacerla del todo; saben por dónde han de ir las cosas, pero no se lanzan a hacerlas como pioneros, en solitario, porque así el riesgo les resulta inasumible. Le suelen decir a la Administración Pública que ellos saben lo que hay que hacer, pero que no saben hacerlo solos. Es decir: “*produzca usted como Estado el marco normativo (entre otras cosas para evitar que el vecino me haga una competencia rara) para obligar a todos a jugar con las mismas reglas de juego. Produzca usted como administración las reglas del juego. A mí me gusta jugar a ese juego, pero no me gusta que haya descontrolados que mientras yo juego al póker, estén jugándome al mus y me ganen la partida deslealmente*”.

Y finalmente hay que ponerse a hacerlo. Todas estas operaciones que hoy nos gustan, en el fondo ¿de qué han salido? De procesos que empezaron hace diez años por crear el organismo *ad hoc*. Hay una última, diríamos, condición para que esto empiece a hacerse evidente en los lugares donde se hacen estas operaciones, que es la cualificación cultural y profesional de las empresas inversoras, de los inmobiliarios. Sus planes de acción, que se conocen como *proyectos estratégicos o proyectos urbanos*, son en definitiva procesos donde el organismo inversor, sea privado, público o mixto, conoce muchas, si no todas las fases del proceso. O sea, es capaz de concebir el producto que mejor va allí, tocar las regulaciones para pactarlas, negociarlas, y eventualmente y con transparencia pública incluso recalificar; saber que la iniciativa será bien asumida por la ciudad y saber proyectarla y ejecutarla.

Hay que definir los objetivos basándolos en un primer supuesto de viabilidad, que es un *quiero hacerlo*, me ilusiona, me interesan los resultados, los objetivos. Hay que ponerse. Nadie ha iniciado un proceso de ese tipo teniendo controlados todos los parámetros y asegurado el éxito final. El Parque Aeroportuario de nuestro Plan Insular, por ejemplo, ya ha empezado, y habrá ahora que crear un consorcio o una sociedad y un gerente, y empezar a trabajar. Y tendrá que irse a mercados inmobiliarios exteriores o a mercados inversores. Pero se puede hacer. El riesgo es muy fuerte. El problema que suele tener esto es que la Administración, ya cuando inicia estas operaciones, incorpora una sensación excesiva de riesgo que no sabe normalmente asumir y manejar. Y por eso hay que sacar de la rutina administrativa este tipo de actuaciones. La administración no sabe funcionar con riesgo, ni tampoco es eso lo suyo, ni quizá sería conveniente que lo hiciera, entre otras cosas porque podrían llevarse muchos disgustos los interventores y depositarios. Evidentemente, hacer un Parque Aeroportuario de Actividades Económicas aquí o en Madrid, tiene riesgo siempre, evidentemente. Y no parece que

pueda ser algo metodológicamente muy diferente del intento de hacer un negocio, aunque este negocio beneficie a todos”.

P- “Yo es que soy más escéptico respecto al carácter empresarial de la clase grancanaria, con su aspecto modernista; creo que hay que distinguir el capitalismo mercantil del capitalismo industrial transformador”.

R- “Bueno, yo soy escéptico, pero también creo que hay mecanismos. Es decir, si se quiere se puede hacer. La operación de Calviá que he referido era brutalmente grande de inversión, y de revalorización de la inversión también. Era tomar un suelo cuyo valor era sólo el propio para promover viviendas de V.P.O., pues estaba haciéndose ya vivienda social, y convertirlo en chalets a borde de mar con puntos de amarre privados, de doscientos millones de pesetas cada casa. Una inversión fuerte, de cien mil millones de pesetas, pero con una alta tasa de retorno, un gran beneficio. Y no hubo un solo empresario o banco mallorquín que quisiera entrar. Y se le ofreció, primero, desde el Ayuntamiento que estaba fomentando la operación, al capital mallorquín. Y finalmente se fue a Europa y se encontraron consorcios europeos deseosos de entrar. Bueno, pues es otra forma de hacerlo, aun lamentándolo por quien no haya querido entrar. Yo creo que lo que hace falta es ganas de hacer las cosas; básicamente, ganas de hacer las cosas. Y convencimiento de que hay una esperanza de que salgan. También soy escéptico de que se vayan a hacer otras cosas de las que se están haciendo, pero bueno, sabemos que se podrían hacer”.

P- “Voy a plantear una cuestión que me tiene bastante preocupado desde hace bastante tiempo. Y es en qué medida -y aprovecho que estamos hoy en un foro universitario, científico, para plantear con toda crudeza mi duda-, en qué medida somos unos auténticos inútiles vendiendo el producto que hacemos. Me explico. Lo que ha cobrado mayor cuerpo en el debate sobre los planes insulares, al menos tal como se percibe en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, es la idea de que estos nacen como un instrumento para fijar un techo de camas turísticas en todas las islas de este Archipiélago. Y este debate no se circunscribe pura y exclusivamente a los ambientes de tipo ecologista, o de discusión en barra, o de articulista de periódico medianamente banal; sino que, incluso, hay quienes propugnan esta idea como objetivo de los planes. Esto es una idea que surge, y yo la he vivido políticamente de forma muy intensa, del pánico que a distintos empresarios les produce el no poder contratar plazas de dudosa calidad y temen que nuevas instalaciones turísticas les provoquen una menor contratación y les pongan en quiebra la empresa. Es decir, el sector turístico de explotación, el instalado, es el protagonista de esta idea. Y consiguen vender el producto con una improvisación absoluta; no le dedican más de dos o tres días a organizar el discurso, y lo venden a toda la sociedad.

A mí cada vez que alguien me pregunta por el Plan Insular de La Gomera, me pregunta cuántas camas van a ir. Eso ha llevado, en mi opinión, en el caso de la isla de Lanzarote a una situación según la cual el Plan -no quiero

quitarle los enormes méritos que tiene, tanto metodológicos como de análisis, como propositivos-, pero al final y a la postre, es un Plan que ha conseguido que la isla de Lanzarote en vez de tener 664.000 camas clasificadas, pase a tener 90.000. Noventa mil, según las cifras que recuerdo, es aproximadamente toda la oferta turística de Brasil. Entonces, uno se asusta de que algunos alcaldes pregonen que hayan aceptado reducir de 224.000 camas que tenía el término municipal, a 24.000. Y exige que se le compense, y exige además -y aquí empato con Tenerife-, que haya un equilibrio interinsular a la hora de apretarse el cinturón. En el caso de Tenerife, es el propio presidente del Cabildo quien en un debate en el Congreso Canario de Turismo, celebrado el año pasado en San Bartolomé de Tirajana, plantea que no va a tomar ninguna iniciativa de limitación del número de camas, que parece ser el objetivo que todo el mundo acepta como básico, hasta que no haya un pacto en el territorio en el que todo el mundo se apriete el cinturón. Es decir, plantea el asunto en términos de redistribución de arbitrios, poco más o menos. Ese es el esquema final.

Pasamos a Gran Canaria donde, en mi opinión, se formula un Plan más ambicioso, más moderno, y que Damián, con una exquisitez que le caracteriza, nos ha explicado esta mañana. Pero resulta que en Gran Canaria, por lo que yo conozco, la primera operación estratégica está pactada, está en marcha. Pero es desde las propias instancias políticas del Cabildo donde se cercena lo más estratégico que tiene”.

[Fernández-Aceytuno]

“¿A qué te refieres en concreto cuando hablas de la primera operación estratégica?”

P- “A Veneguera. Veneguera, para los de Tenerife que no lo conocen, es un territorio que parte de un Plan Parcial que tiene cuatro millones de metros cuadrados -en superficie más que la ciudad de Las Palmas-; que plantea una hipótesis de crecimiento teórico, según las cifras del Plan, de 146.000 camas, y según las posibilidades de manipulación de las ordenanzas podrían llegar a pasar de 200.000. Y, a través de una acción directa del gobierno, se reconvierte y se inserta en las estrategias del primer análisis territorial de la isla de Gran Canaria como la posibilidad de articular la primera operación estratégica. El desarrollo consiguiente de esta iniciativa se formaliza en un Plan, en una revisión del viejo Plan, al modo y manera y con la filosofía del plan estratégico que al respecto plantean los primeros trabajos del Plan Insular, como un territorio de actividad turística de nuevo modelo de ocupación de un barranco, con nuevas tipologías edificatorias y con una nueva concepción de los equipamientos complementarios; inserto en un territorio natural asociado, en el cual introduce una serie de inversiones destinadas al uso y disfrute de la naturaleza en los términos que plantea la Ley de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres estatal y lo que es la filosofía internacional del uso de los espacios naturales. Y esta primera hipótesis de reconversión de una de las iniciativas turísticas más brutales que se hayan podido conocer en Europa Occidental, resulta que, desde la propia ad-

ministración autonómica y con el apoyo en alguna medida cómplice del Cabildo, se cercena lo que más tiene de estratégico, que es el Plan Especial del Espacio Natural asociado. No estoy tratando de hacer una crítica al Cabildo. Estoy haciendo una reflexión que intento que sea lo más sosegada posible y lo más intelectual posible, en un ámbito que se presta a reflexiones intelectuales, en la que no debemos plantear ningún tipo de cortapisa para hablar con claridad. Y en este ambiente y en este terreno, la duda que me suscita esta reflexión y otras muchas que no quiero extenderme más, es en qué medida otros sectores económicos, otros grupos sociales, venden productos claramente cutres o, en todo caso, mediocres, con un éxito arrollador, y nosotros no somos capaces de conseguir vender productos que están en la base misma de nuestra propia supervivencia como colectivo social, en la base misma de nuestra capacidad de poder dejar en herencia un territorio medianamente saneado, etc. Yo creo que lo demás que yo pudiera decir, ya ustedes se lo pueden imaginar. Sobre esta reflexión quisiera oír alguna opinión del grupo de trabajo, y sobre todo de quienes tienen encomendada la gestión estratégica del Plan”.

R- “Me gustaría hablar de las cuestiones más generales que tú señalabas como el tipo de productos, camas, etc.; y no sé si el problema concreto del Cabildo y Veneguera lo podeis complementar con alguna idea”.

P- “Yo me centraría en Veneguera y en el Cabildo”.

R- “A mí lo que me interesa es enlazar con la discusión de las cantidades, los techos edificables, los tipos de planes. Esa idea, más bien de plan clásico, donde se asignan cantidades de cosas al territorio, cantidad de equipamiento, techos de dotaciones, generación de renta, puestos de trabajo, etc., me interesa menos. Yo creo que esto realmente es una supervivencia de aquella idea antigua del *regional planning*, el plan de estructura regional, donde lo que se asignan son magnitudes de control macroeconómico al territorio en un plan, y se reparten luego igualitariamente en partes diferenciadas del territorio. Los primeros planes territoriales que se hicieron en Canarias eran de este tipo, y habeis visto imágenes, son pequeños esquemas de las islas con manchas y flechas que significan cantidad de actividad o flujos de mercancías, o flujos de población, o rentas, o empleos a colocar o camas, etc. Bueno, eso nunca ha funcionado en el mundo entero. Ha funcionado algunos años; funcionó en la década de los sesenta, pero en una coyuntura de estabilidad, de evolución sostenida de parámetros de desarrollo económico en los primeros países.

Aparte de esa discusión más de método, respecto concretamente de la situación del turismo, el control total general de camas que tratan de introducir algunos planes ¿qué significa? Significa una forma de responder y tranquilizar a la opinión pública sobre la angustia ecológica por el agotamiento de la naturaleza: “*le hemos puesto coto a esto*”. Para mí es un modo, al mismo tiempo, de decir: hemos relegado el turismo a un *ghetto*, una reserva para estos tíos que nos dejan dinero, se tuestan y se van. Corresponde a esa misma idea de control cuantitativo de un fenómeno muy complejo, y que realmente podríamos, con actitudes más civilizadas, incorporarlo ya no sólo a nuestra

economía, sino incluso a nuestra cultura, y montar otro tipo de relaciones con el territorio y con las personas. Es una renuncia *a priori*; no quiero ahora hacer la discusión de cuánto el turismo puede ser un factor positivo, incluso culturalmente, para una región; pero esto de aquí es una decisión *a priori* de que no se puede o no se quiere intentar. Y los meto en la reserva, y además les pongo un límite físico en un plano de zonificación, y un límite cuantitativo de un techo máximo de crecimiento. ¿Qué le pasa a esto, aparte de la discusión cultural? Que no sirve para nada. El techo sirve sólo para la discusión, pero no es instrumental. A mí me da igual que lo de Lanzarote se quede en 90.000 ó en 228.000, porque no va a llegar a tal horizonte en muchos años. Entonces, carece auténticamente de valor instrumental un techo de camas en un periodo relativamente largo. Otra cosa a discutir sería si se estableciesen ritmos anuales; cosa, como sabeis los economistas, absolutamente imposible de hacer en un mercado tan aleatorio como es el turístico. No se pueden establecer ritmos anuales. Tan es así, que yo creo que el territorio turístico sólo podría ser “programado” por vías de “no programación”, es decir, mediante el instrumento urbanístico del Suelo No Programado ejecutable a través de PAU s; pero eso es otra discusión. Entonces, el ritmo anual en el periodo corto es imposible de manejar en una economía de este tipo, y el techo de camas en el periodo largo no tiene valor instrumental. A mí me interesa, desde el punto de vista instrumental de la planificación, el **cómo** más que el **cuánto**. “*Haga usted las camas así, de este modo y calidad, y ya veremos cuántas, que entonces importará menos esa cuestión, porque no va a hacer usted tantas si las hace así como yo le estoy diciendo*”.

La cantidad no sería así un *input* del Plan, sino un resultado. Cuando se planifica correctamente el territorio y se hace una previsión de calidad de camas y de densidad adecuada, al final resultará un techo razonable. En Mallorca, durante todo el periodo de formación del Plan de Calvià hubo una bronca terrible también: ¿y cuántas camas tendrá Calvià?, el municipio de Calvià en el oeste de la Bahía de Palma, ¿*Que no lo sé!*, y no lo sabíamos, de verdad, os juro que no lo sabíamos hasta el mes último. ¿Y cómo lo supimos? Diciéndole al economista del equipo que calculase al final cuántas serían posibles en el marco del nuevo Plan. Y habían salido justo la mitad de las que estaban aprobadas en el Plan anterior. El Plan anterior, el que revisábamos, tenía trescientas mil camas aprobadas. Y al final quedaron ciento cincuenta mil. Razonable.

En Gran Canaria, yo os juro que no sé todavía cuántas pueden salir por efecto de nuestro Plan. Pero se puede averiguar rápidamente, aunque no nos hemos tomado la molestia de sumarlas en el documento. Por dar un parámetro de referencia, el suelo turístico ahora mismo ocupado y funcionando como turístico, más el que las actuaciones previstas por el Plan pueden movilizar, supone un *dos por ciento* del territorio insular. Hawaii presume, y lo publica como uno de sus datos de prestigio cultural de su turismo, de tener el *cuatro por ciento* de su territorio, sólo el cuatro por ciento, destinado a turismo. Porque una sola cama más, una sola cama más tan cutre como algunas de las que hay ahora, es impertinente.

Creo que el enfoque cuantitativo debe limitarse a sólo algunos parámetros significativos e instrumentales

del Plan. Y no usarlo como cosa declarativa, que siempre queda muy bien: el Plan de Lanzarote está muy prestigiado en Madrid, porque en *El País* sale de vez en cuando, en la página de atrás, la de Feliciano Fidalgo, sale cuántas camas tiene Lanzarote, y la gente piensa que cuando sale en *El País* es que deben ser muy pocas y que eso está magnífico. Pero, ¿qué parámetros nos interesan? Densidad de alojamiento, cantidad de equipamiento, es decir, proporción de la oferta complementaria por cama. Esos son los dos parámetros cuantificables que me interesan. Y respecto al otro parámetro, al de ritmos y techo máximo de camas, yo creo que lo que hay que hacer es no programar, sino apreciar la oportunidad en cada momento; es decir, hay que actuar siempre por el mecanismo del urbanismo concertado mediante PAUs. El plan parcial es perverso como instrumento de programación turística. Por otro lado, el modelo físico del espacio turístico no es como una ciudad, que puede ir creciendo por contigüidad razonablemente; en el territorio turístico la continuidad da más o menos igual. De lo que se trata es de valorar qué va a hacer quién. La idea de la *homologación*: usted dígame qué va a hacer. O si acaso vamos a subastar mediante el mecanismo de los programas de actuación. El ayuntamiento, o una autoridad supramunicipal, regional o insular, convoca anualmente concurso de PAUs. Venga, quién quiere jugar para seleccionar las tres mejores operaciones. Las de más calidad, las de más inversión.

Estos son los mecanismos de gestión de la urbanización turística, que han de ser mucho más elásticos que los rígidos de programación, ritmo, etc. Y si hay que fijarse en cantidades, son cantidades de densidad y cantidades de oferta complementaria. Para mí, ésta es la teoría cuantitativa de la urbanización turística.

[Fernández-Aceytuno]

“Y tal vez la cualitativa incida en el reconocimiento de un hecho territorial desde la instancia de un hecho paisajístico, que afecta tanto a los pueblos, los barrios, las ciudades, es decir, la calidad de vida que se percibe y se puede usar, o esta calidad de servicio del territorio. Entonces, en este sentido el escenario de partida es un escenario en que de un orden histórico agrícola se ha producido un desorden, que tiene su lógica obviamente, y ustedes como economistas y geógrafos también lo conocen, y que ha agotado ese modelo, presentando unas repercusiones sobre el medio y sobre la economía absolutamente alarmantes. Producto de este *shock* es la irracionalidad de la participación ciudadana en ciertas decisiones o ciertos eventos, ya se llamen Parque San Telmo o Auditorio; y el cierto enconamiento político respecto a mitos o símbolos que nos definen, en todo caso, no una conclusión, sino un escenario de partida para trazar estrategias que soslayan ese tipo de problemas con cierto optimismo, casi diría cierta deportividad, puesto que no se puede iniciar la batalla con un espíritu de derrota auténtica; sino decir, bueno, vamos a atemperar los niveles de ambición en función de las posibilidades, pero vamos en ese sentido a intentarlo.

Esa calidad de paisaje pasa por un espíritu colectivo, de rehabilitación, de reconstrucción. Es decir, el esce-

nario del desarrollo de todas las operaciones estratégicas, si no va seguido de otras estrategias casi más de carácter pedagógico, publicitario, muy intensas en el propio *tempo* de desarrollo de la redacción, tramitación y gestión del Plan, pues tampoco situaría unos horizontes excesivamente optimistas de recuperación económica y ambiental de la isla de Gran Canaria en concreto. Hay otras islas con otros escenarios más conservados de partida y las Islas Occidentales son fiel exponente, pese a que estén tremendamente tensionadas por los *inputs* que llegan ahora del desarrollo feroz que hay que domesticar. Ese espíritu de rehabilitación de paisaje es el que nos presenta también la contradicción de que, si bien es muy deseable que los operadores turísticos privados proyecten gran parte de estas operaciones estratégicas, en la práctica eso no es posible en algunos de los casos. Y que hace falta, obviamente, un esfuerzo desde la propia administración, desde el propio sector público, en primera instancia para formular modelos alternativos de rango más desarrollado del que han visto en los bocetos de ordenación conceptual de esos territorios; con una escala de reajuste respecto a los condicionamientos que realmente existen en el territorio, porque ante ciertas actitudes de incultura o de distancia de lo que es el negocio o de lo que es la sensibilidad ecológica por otro extremo también hay ecología de las zonas turísticas, una calidad de vida en otros parámetros; pues eso de más vale malo conocido que bueno por conocer, pues no se sostiene.

En términos colectivos, el problema de Mogán no es de Mogán, es un problema insular y regional. Y ese discurso de alguna manera sí hay que asentarlo en el debate político de cualquier Plan Insular y, en particular, del Plan Insular de Gran Canaria. Los procedimientos para estimular este debate pasan por cierto tipo de pactos. Y de naturaleza bien distinta. Es decir, no son únicamente pactos en continuidad con lo que se hablaba antes de número o de calidad de camas, sino también de procedimiento, de delegación de competencias, de una serie de cosas que deben ser pocas, pero que deben ser, dentro de la filosofía del plan estratégico, al menos conceptualmente eficaces y en la práctica instrumentalizar lo que haya que hacer para esto. Obviamente, la fragilidad de todo plan insular es de voluntad política de su aplicación y, en paralelo, de racionalidad de las propuestas que expone.

El caso del Plan Insular de Gran Canaria, como habrán visto, expone radicalmente propuestas de andar por casa. No está diciendo, nada absolutamente nuevo, pero sí está diciendo cosas tremendamente novedosas, porque está diciendo los procedimientos para que esa calidad de espacio que se produzca rehabilite el que heredamos y genere, lógicamente, unos efectos de inducción y hasta de competencia; hay que darle marcha a la costa de Mogán para que crezca en una sana y adecuada competencia porque, si no, igual no se reconvierte nunca lo ya consolidado. Y en eso ya habrá otros mecanismos para producir efectos de planificación. Un Plan Insular no es la receta de todo el sistema económico, de todo el sistema territorial, ni instrumento”.

P- “Sólo un detalle, al hilo de lo que estabas comentando ahora. El tejido urbano de Maspalomas, de Playa del In-

glés, es el resultado a veinte o veinticinco años vista de un plan estratégico, de un plan de naturaleza claramente estratégica.”

[Fernández-Aceytuno]

“¿Te refieres en su origen?”

P- “En su origen. El proyecto original fue un proyecto de este tipo”.

R- “Y el Plan Parcial del barranco de Puerto Rico se presentó en su día exhibiéndose como un plan piloto de calidad. Yo tengo la impresión de que es torpeza”.

P- “Es que no vendemos el producto. Cualquier mediocre vende cualquier nevera de pedales por ahí, y nosotros no vendemos el producto. Como colectivo intelectual y científico, no vendemos el producto.”

R- ”De todas formas, en estos planes, tanto en Playa del Inglés como en Puerto Rico -para qué decir-, insisto en que hay un problema básico de densidad, y no se puede hacer turismo con esos números. Lo que contienen son mecanismos perversos. Sin incumplir el bienintencionado plan inicial, te sale Puerto Rico. Muchas veces estos planes tienen problemas sobre el modo de aplicar las normas por parcela, y te sale eso que ha salido. Es torpeza técnica del plan. Por eso hay todavía algo que antes de terminar quería decir, sobre todo por matizar un poco lo que decía José Miguel antes sobre la relación entre perfeccionamiento legislativo y planeamiento. A mí me gusta hacer pocas leyes, y creo que se vive mejor sin leyes. Por lo tanto, mientras menos se hagan, mejor; y un buen método es, como decía José Miguel, hacer leyes *a posteriori* de la experiencia. La ley siempre debiera de acudir detrás, para que lo ya ensayado sea traducido a una norma de la que estamos ya seguros, o al menos tranquilos, y capaces de ponernos de acuerdo. Ahora bien, en la cuestión turística de las densidades hay una situación tal que, sin un cambio legislativo, es decir, sin una decisión del Parlamento Canario, no podemos seguir adelante. La Ley del Suelo, por un mecanismo no ya perverso sino sencillamente demoníaco, consolida los derechos sobre el suelo de los planes parciales aprobados.

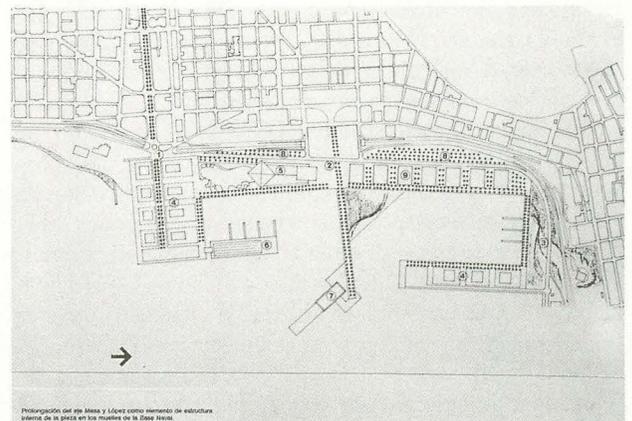
El territorio de los barrancos, entre Arguineguín y Mogán, tiene en parte jurídicamente derechos consolidados. Una proporción significativa de suelo -que ahora se va a determinar mirándolo jurídicamente con lupa-, tiene al parecer derechos adquiridos. Eso quiere decir que el Plan Insular, allí donde tal suposición se confirme, o bien indemniza -lo cual es absolutamente injusto, que la sociedad canaria tenga que indemnizar unas meras expectativas- o bien hay que permitir las densidades excesivas que un día se concedieron. La única posibilidad que hay, con el marco legal español, es la que ya ensayó el gobierno de Baleares, gracias precisamente a que la Consejería de Turismo estaba liderada o influenciada por los empresarios turísticos, que fueron los que se pusieron de acuerdo como lobby para rebajar conjuntamente las densidades. Así se hizo la ya famosa Ley Clavera. Sin una norma que

ex lege, es decir, por una decisión legislativa del Parlamento, ponga límite a las densidades, nunca tendremos instrumentos capaces de rebajar densidades urbanísticas. Por lo cual, por mucho que nos esmeremos en el diseño paisajístico y urbanístico de los barrancos, volverán a reproducirse los Puerto Ricos hasta el mismísimo Mogán. Ahora mismo necesitamos una ley que, como mínimo, ponga límites a las densidades para que todo lo que esté por encima, incluso con plan parcial aprobado, se corte con la cuchilla. Y es también necesario establecer una tasa mínima de equipamiento por cama, es decir, regular el equipamiento turístico, su cantidad, tipos y calidad. Seguimos todavía con una ley donde el equipamiento turístico no se diferencia del urbano normal, por lo que a los planes parciales turísticos les ponen escuelas y bibliotecas.

La gracia del espacio turístico es que el equipamiento puede ser lucrativo. No tenemos porqué regalarle el equipamiento al turista sueco; que por demás lo puede pagar. Entonces, el equipamiento puede ser lucrativo y esto nos permitiría prever incluso más equipamiento por cama que el hoy obligado por el reglamento de la Ley del Suelo para las viviendas de la ciudad normal. Por lo tanto, hace falta regular ex lege la densidad del alojamiento y el equipamiento. Si no, no podremos aplicar ni este Plan, y no sé si otros. Y esto me parece ya urgente”.

[Fernández-Aceytuno]

“Yo quería decir que, no obstante, hay cuestiones que se pueden intentar. En este momento la crisis significa también cierto instinto de conservación que no existía antes, en los escenarios previos al desarrollo turístico, juega a favor. Y en este sentido, está claro que si en la costa de Mogán hay quince bolsas de planes parciales de estas características, malos planes parciales que venden lo que ya no se compra, que están mal trazados, agresivos con la



La operación estratégica del Puerto de La Luz, que amplía y apoya el centro urbano moderno de Las Palmas con un área de actividades centrales: oficinas, comerciales, culturales y recreativas. Aprovecha la desactivación de usos en las dársenas del frente urbano, y la obsolescencia de otras actividades portuarias, para actualizar simbólicamente el prestigio y las funciones del Puerto de la Luz, y dotar además al centro de la capital de actividades que requieren gran superficie, normalmente imposible de aproximar a los centros urbanos.

montaña, lo que está claro es que nunca podrán competir plan a plan en los mercados. Es decir, hay que competir a partir de ahora con un producto unitario, aunque después se ajusten derechos de propiedad, derechos de aprovechamiento, etc., como si fuese un inmenso plan parcial, pero que tampoco funciona como un plan parcial. Pero no se trata de limpiarlo y no diseñar nada, sino de ponerle los elementos fundamentales de la estructura, los sistemas técnicos para que funcionen con el mínimo costo ciertas depuradoras, ciertas cosas, los recorridos básicos; y un esquema director, que se ponga en el mercado ya en función de mecanismos, como de PAU s, de oportunidad en este sentido, pero que opera como documento competitivo. Por ejemplo, en una feria internacional de turismo que se contratan camas con touroperadores, no puede ir ahora ya uno con su plan bajo el brazo, salvo excepciones de planes que están aislados en el territorio, aislados física y jurídicamente de otros productos edificables. Los que están uno al lado de otro y es como la guirnalda de bombillas de la feria, ya no se venden uno a uno, y eso el empresario turístico, por bruto que sea, lo empieza a entender ya.

Entonces, no es que lo vayan a asumir perfectamente. Pero sí se puede iniciar una discusión y al menos nosotros la hemos iniciado; y se dan casos de promotores, antaño muy agresivos, que en este momento están elaborando productos muy homologables con los contenidos propositivos del Plan Insular. A esos empresarios hay que animarlos a que desarrollen sus operaciones porque hacen falta experiencias, hacen falta referentes positivos; que generen, digamos, los ejemplos-manual, que ya no sea un plano sino una foto real y sean unos cuadros de ingresos y de gastos del funcionamiento de ese complejo. En nuestro caso, nuestra obligación en términos de gerencia en tránsito del Plan Insular, es estar atentos para buscar esas fisuras del sistema e intentar evidenciar las contradicciones, para que salten los mecanismos.”

[Monzón]

“Un matiz, en medio minuto. En la línea de lo que se decía antes, creo que también habría que distinguir entre el empresario turístico y el promotor de suelo turístico. Es decir, yo creo que en el noventa por ciento de los casos el promotor piensa en términos de aprovechamiento, es decir, la operación de matemáticas de multiplicar densidad por superficie, el número de camas que nos sale, yo las meto con calzador en mi terreno. Sea el terreno llano, sea entre paredes de acantilado. Creo que eso también tiene una explicación en el hecho de que precisamente el promotor de suelo normalmente no gestiona *a posteriori* el producto, sino que vende paquetes de suelo destinados a residencia o alojamiento. Y eso también es lo que explica, en buena medida, la proliferación de tipologías que después se han demostrado nefastas, como la del apartamento; es decir, que es siempre un producto más fácil de vender, de colocar, el apartamento o casi como residencia, que el hotel que es un producto más complejo turísticamente hablando y que hay que gestionar y que requiere una capacidad empresarial *a posteriori*. En esa línea podría estar la explicación del hecho de que siempre se vayan a agotar de entrada, desde la propia redacción de los planes parciales, las densidades genéricas que el planeamiento general establece. Es el promotor del suelo el que diseña el plan parcial, no el que después va a gestionar el producto y, por tanto, no le interesa la bondad del producto sino la cantidad que va a vender”.

R- “Bueno, yo creo que es muy tarde. No hay problema por la mesa, porque como habeis visto somos muy vendedores y charlatanes además. Pero bueno, hay que respetar al público y es muy tarde. Yo lo que ofrecería es que si alguna de las personas que no han intervenido quiere un último turno de palabra, y si no, en atención a todos ustedes, nos vamos. Muchas gracias”.

PLAN INSULAR DE LA PALMA

Alvaro Hernández Gómez

Esta conferencia fue pronunciada el día 22 de abril de 1992.
El conferenciante es el director del equipo redactor, Compañía Planificadora.



LA PALMA (2396 x 2392)
Ortoimagen espacial (00-01) Serie 1:100.000
Imágenes Landsat 5 TM200-40 Cuarto Especial (06/11/90)
Bandas 5,4,3 (R,V,A) Proyeccion UTM (huso 28) 1 pixel = 25 m
Escala de la imagen : 1/500.000 1 pixel (25m) = 0,25 mm
Transformacion digital: analógica I.G.N. (TELEDETECCION)
OPTRONICS C-4500 Software IHU Procedimiento IGN
Fecha de inscricion M-15/01/93 Operador: Fernando Serrano

LA PALMA

Superficie km2:	708
Altura máxima (m.):	2.423
Número de municipios:	14
Espacios naturales protegidos (km2):	221,95
Población de derecho (1991)	78.867
Población de hecho (1991)::	75.577
Paro (Marzo 1991):	6.598
Superficie total de explotac. agrícolas (has.) (1989):	51.655
Parque de vehículos (1991):	30.449
Cabildo (Derechos liquidados pts) (1991):	6.300.992.10
Ayuntamientos (Derechos liquidados pts) (1991):	6.964.919.000
Cabildo (Obligaciones liquidadas pts) (1991):	6.447.312.695
Ayuntamientos (Obligac. liquidadas pts) (1991):	7.173.652.000
Número de depuradoras (1987):	1
Volumen tratado por depuradoras (m ³ /año):	0
Número de turistas (1991):	56.467
Número de plazas hoteleras (1991):	1.439
Número de plazas extrahoteleras (1991):	3.911
Número de plazas hoteleras y extrahoteleras:	1987 → 1.079
.....	1991 → 5.350

Es la primera vez que tengo la oportunidad de comentar aspectos de planeamiento insular, o más concretamente del Plan Insular que estamos redactando, en un foro en el que predomina la gente universitaria, profesionales, interesados o estudiosos de estos aspectos. Existe una cierta diferencia, aunque hemos estado exponiendo las cuestiones del Plan ante un auditorio directamente interesado en el territorio (propietarios, operadores, etc). Lo digo por centrarnos más en una serie de aspectos disciplinares del Plan que pueda interesar debatir luego. Vamos a dejar abierta la posibilidad de que, a lo largo del debate, entremos a hablar de estos aspectos, que son realmente los más interesantes. Los más interesantes sobre todo en un contexto como el de la redacción de planes insulares que, como todos sabemos, son sólo siete en todo el país; desconozco la experiencia balear respecto al planeamiento insular. Cuando afirmo que son sólo siete, lo que quiero decir es que realmente no se ha alcanzado (ni se va ya a alcanzar) una cierta masa crítica en torno al planeamiento insular tal que nos permita extraer conclusiones de validez general. Todavía, a estas alturas, a pesar de que la Ley ya tiene algunos años, y que tenemos un Plan Insular aprobado ya en Lanzarote y otros en un estado de tramitación y redacción bastante avanzado, no se ha alcanzado un punto, o no se alcanzará ya un punto tal, que se pueda decir que los planes insulares tienen un determinado sesgo, como se puede decir de un Plan General o de cualquier otro tipo de planeamiento económico o de estructura sobre el territorio que dependa de otras disciplinas ajenas al urbanismo. Creo que ésta será la constante de todas las charlas: el cómo nos estamos encontrando con siete planes, cada uno de los cuales está buscando y abriendo su camino y su legitimación a través de una determinada manera de interpretar la propia ideología (o metodología) del Plan.

Cuando hacemos planeamiento general, a una escala inferior, sabemos muy bien qué es lo que hay que hacer; otra cosa es que luego lo hagamos bien o mal. Cuando hacemos planeamiento insular no lo sabemos. Esto es así de raro y así de apasionante: lo primero que tenemos que encontrar es a través de qué mecanismos se legitima un plan insular, y cuál es su hueco dentro del abanico de documentos que tienen capacidad de gobernar o de gestionar el territorio. Aquí surge el primer y más importante de todos los problemas, que enfoca la metodología en torno a la que construir un plan insular: el problema de la escala a aplicar.

Para hablar de escala hay que tener en cuenta que en el territorio se empieza a planear desde grandes planes directores (antiguos planes de desarrollo, que afectaban a regiones enteras del país; planes de estructura; planes temáticos importantes a gran escala, como pueden ser planes de desarrollo económico, planes de carreteras, etc.). Este proceso va acotando en detalle el territorio hasta llegar a planes de muy pequeña escala, como es la del planeamiento parcial. Así como sabemos normalmente cuáles son las escalas en las que se trabaja, el saber qué es lo que está sucediendo con la escala del plan insular es cuestión fundamental para conseguir que el plan sea eficaz.

La primera sorpresa, cuando hemos empezado a trabajar y a conocer las experiencias que se están dando en otras islas del Archipiélago, ha sido la gran disparidad

que existe entre los diferentes planes insulares respecto de la interpretación de la escala del plan. Es una sorpresa que a uno le hace sospechar que puede estar equivocándose, al ver planes que se están redactando con mucha calidad técnica pero que, sin embargo, están usando una escala que en principio no parece la más adecuada, al menos para La Palma, a la cual luego nos referiremos.

El problema de la escala es muy importante porque una metodología de análisis del territorio no es válida para cualquier escala, como los arquitectos somos aficionados a creer. Digo esto porque entiendo que hay aquí un auditorio mayoritariamente de no arquitectos, al que quería decir que el mío es un oficio muy arrogante; es un oficio en el cual se admite que desde el gran plan de estructura hasta el cenicero todo nos compete, y todo se desarrolla desde la misma metodología de diseño. Eso siempre se ha pensado así, desde la gran escala hasta el diseño industrial, porque siempre ha habido el prejuicio de que el cambio de escala no implicaba un cambio de metodología. Y eso creo que es un grave error, lo mismo que sucede con los cuerpos vivos en la naturaleza, cuando podemos comprobar que un cambio de escalas implica inmediatamente un cambio de estructura. Recordamos algunos ejemplos: los organismos pequeños como las cucarachas o los cangrejos tienen caparazón, pero si aumentamos mil veces su tamaño, su caparazón no puede aumentar en la misma medida pues los aplastaría por su propio peso; los seres vivos grandes deben dotarse de una estructura interior, esquelética, para poder soportar su propio peso.

Inmediatamente que haya un cambio de estructura debe haber un cambio de escala. Esto es algo que creo que no se ha comprendido muy bien desde mi propio oficio, desde el arquitecto o el urbanista. Y hay otro aspecto que tampoco se ha comprendido muy bien, que tiene que ver mucho con la escala, y que nos ha hecho derivar hacia un determinado estilo metodológico; aspecto al cual me voy a referir muy brevemente, ya que no estoy en absoluto capacitado para poder referirme con suficiente conocimiento de causa. Me refiero al modo de pensar la física desde que a principios de siglo se formula la mecánica cuántica, algo que tiene consecuencias incalculables para la estructuración de metodologías, incluso urbanísticas, aunque dicho así parece casi un disparate. Pero si nos fijamos, veremos que no lo es tanto: todos sabemos que hasta principios de siglo el hombre se las ha arreglado razonablemente bien con la mecánica de Newton. El descubrimiento de la mecánica cuántica ha descabado la gran seguridad en el determinismo causal de los fenómenos, cuando estos adquieren ciertos niveles de intensidad. Es decir, nuevamente nos encontramos con el problema de la escala.

Por debajo de ciertas intensidades, la relación causa efecto se suele dar de una manera cierta, estamos pisando un terreno de certidumbre: soltamos un lápiz y se nos cae al suelo cada vez que lo soltamos. No hay la más mínima probabilidad de que no se nos caiga al suelo. Por encima de ciertas intensidades, el que el lápiz se nos caiga al suelo empieza a ser más bien una probabilidad, empezamos a caer dentro del terreno de la estadística. Los físicos de altas frecuencias saben muy bien que el comportamiento de las partículas, visto desde la óptica del determinismo causal, es errático; y que a lo más que pueden llegar es a

calcular la probabilidad de que una causa desemboque en un determinado efecto, pero nunca tendrán la seguridad de que una causa producirá un determinado efecto.

Con el planeamiento sucede algo parecido. Conforme vamos aumentando en la escala del trabajo nos vamos encontrando con que las relaciones de causalidad empiezan a difuminarse, es decir: empezamos a pasar del territorio de la certidumbre al territorio de la incertidumbre. Cuando diseñamos un tenedor, sabemos perfectamente que si hacemos un plano del objeto para el matricero, de allí sale el tenedor con esa forma. Hay una relación causa efecto muy directa. Esta relación se va manteniendo conforme vamos subiendo en la escala de este tipo de trabajos y, desde luego, se mantiene todavía en el planeamiento parcial. En el planeamiento general, empieza a ser un poquito más incierta, más difusa, y en el momento en que rebasamos la frontera del planeamiento general, es completamente difusa. Entraríamos en lo que se podría denominar urbanismo cuántico, el urbanismo de la incertidumbre en el cual los fenómenos sólo se pueden dar en base al cálculo de probabilidades. Este razonamiento viene al hilo de la escala de un plan, y de cuál es el grado de certidumbre que podemos esperar de ese plan en función de su escala, y del lugar en que se coloque en la cascada de planeamiento; mucho más un plan que, como un plan insular, está buscando su propio nicho, porque la Ley de Planes Insulares es una Ley muy corta y muy abierta. En ese sentido es muy flexible, y tiene las ventajas e inconvenientes de la flexibilidad y de la indeterminación. La propia Ley es una Ley un poco cuántica, ya que es una Ley bastante indeterminada.

Nuestra impresión es que el Plan Insular es el más grande, en cuanto a su escala, de todos los planes de componente territorial, de todos los planes que toman decisiones de carácter territorial. Por ejemplo, un plan de estructura no es un plan que yo llamaría territorial; tampoco un plan temático de inversiones o de desarrollo económico es un plan territorial, sino un plan que se aplica sobre un territorio, pero que no tiene en cuenta las características del territorio en la medida en que la tienen en cuenta estos planes.

¿Qué es lo que sucede cuando aparece la figura del Plan Insular? Yo diría que una redistribución de los papeles: una parte del trabajo que normalmente se encomienda a los planes de estructura pasa a ser competencia del Plan Insular, así como parte de las competencias del planeamiento municipal. De manera que el Plan empieza a tener contenido en tanto capta parte de las competencias que vienen cedidas de otro tipo de planes. Y aquí me interesa mucho comentar aspectos de secuencia y comentarlos incluso en comparación con otras situaciones insulares.

Hay dos islas (una es Tenerife, otra La Gomera) en las cuales por encima del Plan Insular (vamos a hablar de encima y debajo, en el sentido de mayor o menor escala) existe, al igual que en el Norte de La Palma, planeamiento de rango superior que no es exactamente territorial. En el Norte de La Palma tenemos el PROPOM, en Tenerife existe un Plan Estratégico y, asimismo, existe otro en La Gomera. Han sido los marcos de referencia para el Plan Insular. Creo que si un Plan Insular no dispone de esta referencia, puede tener la tentación de suplir las competencias de este tipo de planeamiento, que es muy útil, pues

aborda aspectos que no pueden ser encomendados a un Plan Insular. Es decir, que un Plan Insular puede verse inclinado a invadir hacia arriba las competencias que no son suyas, saliéndose de su espectro de escala, y tomando decisiones de desarrollo económico. Esto entendemos que es muy peligroso para un Plan Insular, y debe evitarse: hay que intentar que un Plan Insular se mantenga dentro del ámbito de los instrumentos de gestión del territorio, y nunca de la gestión económica, que utiliza el territorio solo como soporte para sus previsiones.

Pero más peligrosa todavía es la tentación que tenemos los que trabajamos en este tipo de planeamiento de invadir hacia delante: invadir el territorio de las competencias de planeamiento municipal y las del planeamiento de detalle. Yo diría que ha habido tentaciones de invadir no ya el planeamiento municipal, sino de invadir el proyecto desde el Plan Insular, o al menos en ciertos momentos de la redacción de algunos Planes Insulares. Menos mal que tenemos (o quisiéramos creer que tenemos) una cierta capacidad autocrítica para saber que a veces es necesario dar marcha atrás en el momento de las decisiones. Puede que en alguna de las islas se haya acometido un camino de invasión de otras escalas, escalas de certidumbre, y con ello vuelvo a lo que estaba comentando al principio: es necesario dar marcha atrás, volver a encontrar cuál es nuestro punto de vibración dentro del espectro en el que se tiene que mantener un Plan Insular.

En este sentido, hemos visto cómo hay Planes Insulares que han hecho una lectura muy competente y, sobre todo, muy sugestiva del territorio. Han empleado el dibujo como elemento de análisis, si bien eso a nosotros nos ha resultado bastante ajeno a la primera reflexión hecha sobre la escala en la que debemos estar. Igual que los arquitectos somos arrogantes para creernos que nuestras metodologías habituales se pueden extender a cualquier escala, también tenemos este vicio, que es el de entender el territorio siempre a través del dibujo, porque ese es nuestro medio natural de expresión. Esto lo digo porque se está produciendo, cada vez más, una cierta confusión entre los diferentes profesionales que intervienen en el territorio; y una pugna bastante estéril en torno a quién tiene competencias sobre la instrumentación de las decisiones. Nos estamos refiriendo, en general, a la técnica jurídica introducida dentro de las decisiones de planeamiento (y Canarias ha sido testigo de este problema), intentando una cierta división temática de la gestión del territorio entre urbanistas y medioambientalistas, que es muy negativa; afortunadamente, y de acuerdo con la última línea política de la Consejería, parece que esta división no va a prosperar.

Pero en tanto que este tipo de trabajos los estemos haciendo los arquitectos, creo que habrá problemas, porque vamos a arrastrar estos tics disciplinarios nuestros hacia trabajos de una escala en la que nos movemos con un poco más de premiosidad. Lo digo porque si -volviendo a lo que comentábamos al principio- nos interesa colocarnos en un lugar en el cual las decisiones, por tener una cierta intensidad (y aquí hago el símil de intensidad, de duración o de frecuencia física) son decisiones inciertas, que no pueden ser previstas con la exactitud con la que los procesos o las metodologías deterministas pueden prever

los procesos de baja intensidad (en definitiva, los procesos de diseño), deberemos aguantarnos las ganas de dibujar en los Planes Insulares. Esta es una opinión un poco heterodoxa y de la que no estoy completamente seguro, y que me gustaría debatir aquí.

Deberíamos aguantarnos las ganas de hacer un análisis gráfico del territorio, que es propio del planeamiento general y del planeamiento municipal. Lo cual no quiere decir que no haya que analizar el territorio respecto de sus variables físicas, porque si no estaríamos haciendo un plan estructural. Veremos cómo reaccionamos todos ante el avance de este Plan (que está para ser entregado el mes que viene) y cómo hacemos para intentar encontrar debajo de ese territorio lo que llamaría su estructura subyacente. A ese respecto me gusta mucho recordar las palabras de Louis I. Kahn, cuando decía algo así como que los edificios acaban siendo lo que ellos quieren ser. Es una opinión casi panteísta de la arquitectura, que transmitiría directamente al urbanismo; me gusta mucho pensar en el territorio como un espacio que acaba siendo lo que quiere ser, que tiene una gran inercia para conseguir ser lo que quiere ser, y que a través del planeamiento no tenemos más posibilidad que de reconducir esa inercia en la dirección que nos interese a todos; pero que lo que no podemos hacer es torcerla. Hay que descubrir cuál es esa estructura inmanente que está debajo de lo que estamos viendo, y dotarla de los mecanismos para que mejore y para que desarrolle sus mejores potencialidades. Y esa es la que creo que es la misión del Plan Insular: descubrir cuál es esa estructura y dotarla de mecanismos de mejora y de crecimiento.

Ese instrumento lo llamaría un sistema; más que un sistema lo llamaría un sistema abierto, incluso un sistema abierto regulador. Eso es como definiría la etiqueta metodológica del Plan Insular de La Palma. Sistema, en tanto que se trata de un conjunto de medidas relacionadas entre sí, que es lo que es cualquier tipo de sistema, encaminadas para resolver cualquier tipo de problema. Abierto, en el sentido de que esas medidas tienen que ser un marco de referencia, pero sin tomar partido por ninguna de ellas, porque si se tomara partido por alguna de las medidas entonces no sería un sistema abierto, sería un sistema aplicado. Podríamos decir, por lo tanto, que un plan parcial es un sistema aplicado, y que cuanto más subimos en la escala más se van abriendo los sistemas. Creo que este último escalón del planeamiento territorial ya es un sistema absolutamente abierto. Cuando digo sistema abierto recorro enseguida a un símil que me gusta mucho, y que es nuestra máxima aspiración: que el Plan Insular de la isla de La Palma pudiera ser para esa isla lo mismo que un sistema operativo es para un ordenador. Esto es una aspiración también basada en la arrogancia del oficio, porque esto es muy difícil de conseguir, y habría que saber mucha teoría de sistemas para conseguirlo; pero ese sería, a mi modo de ver, el Plan perfecto para la isla de La Palma: un sistema operativo, es decir, un conjunto de medidas relacionadas entre sí, completamente neutrales y flexibles, que establecen unos límites de actuación. Al igual que un sistema operativo gestiona una determinada cantidad de memoria, un Plan debe gestionar una determinada cantidad de energía, energía de inversión, energía humana, etc.; autorregulando los procesos, como un ordenador, que si

aparca una serie de áreas de memoria para un determinado fin, sabe que le quedan menos áreas de memoria para otro uso; en un momento determinado nos puede dar el aviso de que se está quedando sin memoria, pero recoloca las asignaciones en función del programa que nosotros le damos.

Naturalmente, un Plan Insular no puede ser sólo eso porque los imperativos legales nos obligan a colocarnos a la cabeza de una cascada de planeamiento, nos obligan a adoptar decisiones que sean vinculantes para el planeamiento general, nos obligan a dar directrices territoriales para el planeamiento general. Por tanto, ese carácter tan abierto no puede tener la pureza que puede tener el sistema abierto, que es lo que es un sistema operativo de un ordenador. Habría que explicar también, siguiendo con el símil informático, qué es lo que nosotros quisiéramos para La Palma y para su Plan Insular: quisiéramos un sistema que permita dibujar, pero que no dibuje; y que permita calcular, pero no calcule. Esa es la aspiración máxima, el programa máximo del Plan Insular; luego nos quedaremos mucho más abajo, acaso hasta haya que dibujar; primero por imperativos legales, y segundo por falta de conocimientos sobre teoría de sistemas, que es una disciplina que se debería estudiar desde el bachillerato. Ahí es donde hay que ahondar para encontrar la metodología de un trabajo de esta densidad; para un Plan que se enfrenta a una escala que podríamos llamar de alta frecuencia.

Esto nos lleva ya (estoy consumiendo mucho tiempo hablando de estas cuestiones un poco abstractas, que no se refieren exclusivamente a la isla de La Palma, porque luego tenemos un coloquio, y es mejor que los aspectos concretos de La Palma los tratemos en el coloquio, aunque espero tener tiempo de empezar a abordarlos en esta primera parte) esto nos lleva, decía, a ponderar cuáles son aquellos mecanismos de un Plan Insular que tienen más importancia que otros, ya que hablamos de escalas. Haría ahora una división entre intervenciones activas e intervenciones pasivas dentro del planeamiento. Intentaría decantarme por un tipo de intervenciones u otro, en función también de la escala del planeamiento, y en el buen entendido de que el problema de la escala es para mí el más importante. Interesa mucho más dar con la escala del problema que interpretar correctamente algunos de los problemas, porque si damos con la escala el resto casi se va a dar por añadidura, dado que deberá existir un procedimiento de autorregulación implícito en el Plan.

Una intervención pasiva es una intervención normativa, es una intervención no programada y genérica; cuando digo no programada quiero decir que ningún organismo tiene intención de invertir una determinada cantidad de dinero o de energía en un determinado momento, y cuando digo genérica, quiero decir que es automática, en el sentido de que es igual con todo el mundo, para todas las unidades territoriales que cumplan una determinada condición (que sean un bosque autóctono, que sean un casco urbano, etc.). Una intervención pasiva es una norma urbanística. Una intervención pasiva en el Plan General es una norma urbanística, y en el Plan Insular, en la medida en que tiene también normativa, pasa lo mismo.

Luego están las intervenciones activas. Son las que están programadas en el tiempo, normalmente a plazo fijo,

y definen quién tiene la obligación de actuar, de invertir, etc., en un momento determinado. Por ejemplo: una intervención activa puede ser la delimitación de una unidad de ejecución en suelo urbano, sometida a programa de Plan General, a un determinado sistema de actuación y a una determinada iniciativa, ya sea pública, ya sea privada; con un plan de etapas y un presupuesto.

¿Qué es lo que pasa con este tipo de intervenciones? Las intervenciones activas son muy buenas o son muy malas. Son muy buenas cuando están bien diseñadas y cuando se cumplen en el momento para el cual fueron diseñadas. Son muy malas si no se cumplen, y son mucho peores si se cumplen en un momento para el que no fueron diseñadas. ¿Por qué? Ahora se me ocurren por lo menos dos motivos importantes:

El primero es que una intervención activa que no se cumple deslegitima el planeamiento, lo desprestigia. Si la Administración (un Cabildo, un Gobierno Autónomo) dice que va a hacer una cosa y no la hace, desprestigia la ley en que se ampara aquéllo que debería hacer. No sólo esto, sino que arrastra en la caída muchas más cosas. Por eso es malo decir que algo se hará, si no hay una seguridad absoluta en que aquéllo se va a hacer. Pero si se hace fuera de plazo también es malo, porque normalmente este tipo de intervenciones sobre el territorio (grafiadas, dibujadas, detalladas) envejecen muy deprisa, envejecen tan deprisa que al cabo de uno, dos, tres años se han pasado de moda, y estoy utilizando la palabra “moda” con toda la intencionalidad de la que soy capaz. Hay que tener en cuenta que los procesos sobre el territorio son muy lentos, son lentísimos, son de generaciones. Y sin embargo, los procesos culturales con los cuales se gestiona el territorio son muy cortos, son muchas veces de pocos años. Esto es parte del carácter apasionante de las ciudades, en las cuales vemos como hay unos procesos que comienzan mientras otros están en sus fases finales; unos están muertos, y otros están apuntados (la ciudad histórica, la ciudad del ensanche, la ciudad del desarrollismo, etc.). Hay que tener mucho cuidado porque nunca se puede contemplar de una manera integral el territorio, teniendo en cuenta que los procesos están sometidos a los cambios culturales y a los cambios de las modas; los problemas de las metodologías del planeamiento también están sujetos a las modas. Este tipo de procesos metodológicos alumbran intervenciones activas muy “a la page”, que se acaban materializando sobre el territorio cinco años después de que fueron concebidas; acaban alumbrando o ejemplificando algo que ya nadie quiere ejemplificar. Por tanto, hay que ser muy cauto con las intervenciones activas en urbanismo, en gestión del territorio en general, y relegarlas exclusivamente a aquellas actuaciones para las que hay una seguridad completa, total, de que la inversión se va a hacer en su momento, y con la cantidad de energía y de medios que demanda. Yo creo que ese no es el campo del Plan Insular, el de la intervención activa; excepto ciertas intervenciones que se suele llamar locomotoras, no creo que sea el campo propio del Plan Insular. Mas bien creo que el campo de un Plan Insular es el campo de la intervención pasiva. Estoy intentando acotar metodológicamente nuestro territorio de planeamiento insular.

Una intervención pasiva es una intervención que, a través de una buena normativa, consigue en el transcurso

de los años establecer una nueva cultura sobre el territorio. El problema es que eso, que parece mucho más fácil (porque, cuando la intervención es pasiva, en principio no hay que invertir dinero para hacer una cosa) requiere una serie de condiciones sin las cuales no se puede actuar. Es muy fácil, en realidad, invertir unos cuantos cientos de millones en una actuación dinamizadora o locomotora, como se suele decir. Es mucho más difícil, por el contrario, el dotar a un determinado plan de mecanismos de intervención pasiva, en definitiva de mecanismos normativos, porque éstos sólo serán posibles a condición de que disfruten de un absoluto refrendo y apoyo social. Y el refrendo y el apoyo social sólo se pueden conseguir en una situación profundamente democrática: para defender una intervención pasiva muchas veces hay que tomar iniciativas, por lo tanto hay que ser activo; la sociedad debe estar fuertemente estructurada, incluso en colectivos temáticos que defiendan aspectos temáticos de las intervenciones pasivas de planeamiento insular. Diría que, por lo que he oído comentar a Fernando Prats, la mayor virtud del Plan de Lanzarote (y creo que es una grandísima virtud, que todos quisiéramos que nuestro Plan Insular tuviera) ha sido la de crear una conciencia en torno al Plan en la isla que hace que la gente, sin conocerlo en detalle, lo defienda y diga: «¡ah!, yo eso no lo conozco, pero si lo dice el Plan será bueno», y lo defiende. Eso es lo mejor que le ha podido pasar al Plan de Lanzarote, al margen de su calidad técnica o de su calidad urbanística; es que el Plan tenga refrendo social suficiente como para que pueda ser defendido por quien debe respetarlo.

Ahora bien, defender intervenciones pasivas es algo más abstracto que defender la construcción de un puerto, o defender (o atacar) la construcción de una carretera. Requiere un nivel de cultura que sólo se alcanza en sociedades muy educadas. Y en ese sentido, es posible también que haya diferencia entre planes y planes, en la medida en que puede haber diferencia entre islas e islas. No conozco la situación al respecto en otras islas pero creo saber, por lo que hasta ahora hemos podido comprobar, que la situación al respecto en la isla de La Palma es muy favorable. Es una isla con una población con un nivel de educación cívica bastante elevado, desde luego para lo que estamos acostumbrados en la Península, y eso es una cosa muy grata, porque permite proponer intervenciones pasivas de una manera que en otros lugares de este país no es muy fácil, donde a la gente hay que deslumbrarla con operaciones tipo tren de alta velocidad (no lo digo como crítica al AVE, sino como algo que se puede tocar físicamente); y donde no es fácil conseguir la defensa de un conjunto de normas que permitan que un territorio se transforme lenta y favorablemente en torno a los intereses de la sociedad que respalda ese sistema.

Quería hablar un poco ahora del refrendo social del Plan. Y explicar brevemente cuál está siendo el proceso del Plan Insular para ganar ese refrendo social, que permita intervenir pasivamente sobre el territorio. Aquí quisiera hacer una observación sobre la calidad y la excelencia, dos palabras que cada vez se usan más. La palabra “excelencia” es una palabra muy norteamericana, que ha sido importada con entusiasmo por este país; en el mundo de los planes insulares se ha abusado mucho de este tipo de conceptos. Ha habido otra palabra que ha circulado, la pala-

bra “ilusionante”. Esta palabra me produce verdadero vértigo, porque los que hacemos estos planes hemos utilizado el criterio del “a partir de ahora” para justificar las decisiones del Plan, como si el Plan fuera la buena nueva con la que Moisés bajó del monte Sinaí para explicarle “ilusionadamente” a la gente cómo se tenía que comportar “a partir de ahora”, y la gente lo hubiera aceptado de buen grado.

Yo desconfío profundamente de la capacidad ilusionante aplicada en este contexto, es decir: que nos podamos ilusionar con que un Plan Insular sea capaz de modificar el nivel de cualificación de la gente que lo tiene que gestionar, que lo tiene que desarrollar. Y desconfío profundamente del argumento de la excelencia para eso. Desconfío porque hay una cadena muy complicada y muy larga, que empieza en el planeamiento (a veces, no siempre); que luego pasa por los organismos o entes públicos de control y de toma de decisiones; que sigue por los promotores que desarrollan cualquier tipo de intervención, luego por los estudios de arquitectura o ingeniería que los proyectan, y luego por los constructores, y termina en el usuario, y esa cadena se rompe siempre por el punto más débil. Estas cadenas tienen el nivel de excelencia de su punto menos excelente, y esa es una cadena que no se controla desde el Plan Insular. Porque los que son malos arquitectos seguirán haciendo mala arquitectura después del Plan Insular, y los que son malos políticos seguirán siendo malos políticos y haciendo mala política después del Plan Insular. Ahí es donde el referendo social es muy importante, y no es ya un problema de ilusionarse o dejar de ilusionarse, sino de verle las orejas al lobo y de saber que si las cosas siguen produciéndose como se están produciendo se está habitando en una sociedad medioambientalmente enferma. Ahí es donde es necesario ese referendo social, y ahí es donde es necesario decir claramente que uno no debe ilusionarse ni con los Planes Insulares ni con las místicas del «a partir de aquí», o del «desde que este Plan se apruebe». Yo no creo que desde que el Plan Insular se apruebe vaya a cambiar completamente la situación, pero tampoco creo que el Plan sea inútil. Al contrario, me parece un gran paso, pero un gran paso en la medida en que ese Plan sea capaz de entrañarse en los colectivos sociales que lo van a defender. Y me parece un gran paso como mecanismo de educación en democracia. Por eso es por lo que ese paso nosotros lo estamos queriendo dar de una manera bastante rotunda en La Palma: el colectivo palmero parece bastante inclinado a aceptar ese paso, y la autoridad del Cabildo también; hasta ahora, en ese sentido, todo han sido facilidades.

El diseño metodológico, en ese sentido, ha sido la producción inicial de un documento de Criterios y Objetivos que vaya (vamos a definirlo muy vulgarmente) directamente al problema que parece estar flotando en el ambiente. Nosotros, así como hemos tenido una tremenda preocupación metodológica para la elaboración de la estructura final del documento de Plan Insular, no hemos tenido ninguna preocupación metodológica para hacer un documento de Criterios y Objetivos. Hemos creído detectar tres o cuatro preocupaciones en la isla y hemos ido directamente a ver qué pasaba en esos tres o cuatro problemas que parecían flotar en el ambiente. Concretamente en

la isla de La Palma, esos tres o cuatro problemas eran los siguientes: el plátano y su futuro; el turismo y la conflictividad que puede darse entre la pugna plátano-turismo; y el proyecto de vía rápida del Sur, proyecto que a pequeña escala intenta reproducir la situación tinerfeña o grancanaria en la isla de La Palma, con un trazado muy complicado en el municipio de Fuencaliente, en una zona de territorio muy poco estable y con unos acantilados bastante infranqueables.

De manera que se redactó un documento de Criterios y Objetivos en torno exclusivamente a estos problemas (el plátano, el turismo y la carretera). Creo que acertamos, en la medida en que fuimos más o menos capaces de organizar la discusión en torno a estos grandes problemas. Este documento de Criterios y Objetivos fue presentado al Cabildo, del que se obtuvo una primera ratificación genérica de criterios.

Solicitamos entonces al Cabildo, y obtuvimos del mismo, la convocatoria de unas Jornadas para el Debate del Documento. Esas Jornadas, que duraron una semana, tuvieron una audiencia insospechada. También es verdad que nos hemos aprovechado de un momento que para el Plan ha sido favorable, aunque para otros sectores de la actividad no lo hayan sido: la gran discusión sobre el plátano canario, de manera que en el momento en que alguien pronuncia la palabra “plátano” en la isla de La Palma, se le ponen así las antenas y va a cualquier mesa redonda, foro, jornada, lo que sea, da igual. Ahí puede uno empezar a hablar ya del Plan Insular o puede uno empezar a hablar de lo que quiera, que le van a atender desde el momento en que pronuncie tres o cuatro veces la palabra “plátano”. Es una cosa lógica, porque la preocupación que hay en la isla sobre el futuro del plátano es enorme. A lo mejor ha sido eso, pero nos ha parecido que la discusión era suficientemente rica, y que el Cabildo estaba muy atento a lo que estaba pasando en la sala.

Esa semana ha producido una ratificación escrita y tomada por acuerdo del Pleno del Cabildo que nos ha llegado en su momento, y que para nosotros ha supuesto el respaldo o referendo de cuáles eran en principio las grandes preocupaciones, visto lo que había pasado en las Jornadas.

Ha habido un periodo largo, motivado por muchas causas, y una de las más importantes ha sido un proceso de cambio político y de elecciones: cambio político en el Cabildo y cambio político en la Consejería, que hacían necesario un nuevo referendo de los Objetivos antes de preparar un Avance, para conocer qué opinaban las nuevas autoridades, tanto de la Consejería como del Cabildo.

Por tanto, se volvieron a solicitar, y se volvieron a obtener del Cabildo, la convocatoria de mesas redondas de trabajo; mesas redondas temáticas, para hablar de vialidad, de infraestructuras, de vivienda, de turismo, etc. Esas mesas redondas temáticas se desdoblaron en mesas redondas de trabajo con especialistas o personas representativas de sectores de opinión; y una segunda parte de la Jornada con una audiencia más grande, donde se proseguían las discusiones. Tuvimos la suerte de que fueran clausuradas por el nuevo Consejero; digo la suerte porque el nuevo Consejero dijo allí cosas muy importantes a las cuales ahora me referiré. Le hemos tomado la palabra, porque nos parece que existe una cierta sintonía entre el camino meto-

dológico que está siguiendo este Plan y, por lo que hemos oído, la parte declarativa de la política de la Consejería, que tiene tres años por delante de trabajo; lo cual quiere decir que tiene tiempo para demostrar si toda esa parte declarativa va a poder ser llevada a la práctica del control y de la política urbanística en Canarias.

De manera que, con estos antecedentes, ahora nosotros estamos en disposición de entregar un documento de Avance suficientemente respaldado; no sólo por la autoridad del Cabildo, ni por las palabras del Consejero, sino por la sociedad palmera. Y espero que a partir de ahora, la propia sensibilidad demostrada por el Cabildo para estas convocatorias previas, sirva para que el momento de la exposición al público del Avance del Documento se convierta en un momento importante dentro del conjunto de las preocupaciones de la sociedad palmera.

Decía que tenía que referirme a las palabras del Consejero, porque pocas veces, en una clausura, he oído decir cosas de tanto fuste, y que vengan tan bien para mi trabajo. Me parecen importantes para nosotros porque respaldan nuestra línea metodológica. Puede que haya algo flotando en el aire y que lo que haya que hacer sea cazarlo, y me imagino que a lo mejor es que la moda, o el momento cultural, está pidiendo este tipo de planeamiento; no sé exactamente muy bien lo que es, ni por qué se produce esta sintonía entre un órgano de control político y una metodología; solo sé que es muy conveniente, y querría comentar los cuatro o cinco puntos en los que he sintetizado lo que este Consejero dijo:

a) Un Plan Insular debe considerarse como un elemento que materialice el pacto sobre el territorio en cada isla. Habrán oído hablar ustedes de esto del Pacto sobre el Territorio, que es una idea que está vendiendo la Consejería de Política Territorial. En definitiva es un poco lo mismo que yo les acabo de explicar: la necesidad de obtener un Plan Insular que esté fuertemente pactado con todos los agentes sociales, todos los operadores, todos aquellos que tengan algo que decir o algo que sugerir con posterioridad, y que tengan que defender ese plan. Empieza a surgir la palabra pacto, que nosotros la venimos usando hace muchísimos años; siempre hemos defendido, hemos dicho públicamente y hemos utilizado esto como eslogan de cualquier tipo de plan que hemos hecho: que un plan es un pacto, que un plan no es de quien posee el territorio sino de quien usa el territorio. El Plan no es un plan de propietarios, es un plan de usuarios; por tanto, el apoyo hay que obtenerlo del usuario.

b) Un Plan Insular debe introducir en sus determinaciones la variable ambiental y superar el divorcio que hay, en este momento, entre planes urbanísticos y planes medioambientales. Hubo un parón en el Plan Insular de La Palma, porque no sabíamos qué sucedía con el proyecto de Ley de Ordenación de Recursos Naturales que hizo el gobierno autonómico anterior, y que este gobierno ha denunciado. Y ha denunciado por entender que esa Ley hubiera introducido administraciones paralelas y en pugna competencial sobre el territorio. Y que para Ley sobre el territorio ya tenemos la Ley del suelo y que ahí cabemos todos; por lo que un Plan Insular debe convertirse, como decía Gorbachov, en la casa común de todos los que gestionan el territorio. Eso hace descansar sobre las espaldas del Plan Insular una gran responsabilidad. Es bueno evitar que haya

una especie de distinción temática según la cual la autoridad urbanística (por tanto la Dirección General de Urbanismo) controla lo que pasa en el suelo urbano y urbanizable, y los geógrafos y medioambientalistas controlan lo que pasa en el suelo rústico. Eso es un disparate conceptual que pudo producirse de haberse aprobado la Ley.

c) Los Planes Insulares deben tomar decisiones sobre el espacio habitable, y el territorio tiene que ser planificado en su globalidad, materializándose las competencias que deben ser propias del Gobierno Autónomo y del Gobierno Local sobre el litoral. Todos sabemos el problema competencial que existe en torno a la Ley de Costas. Me gustó mucho oír esto, porque Costas está protagonizando de una manera excesiva lo que está sucediendo fuera de sus zonas de dominio público. Por lo tanto, que haya una voluntad por parte de las autoridades autonómicas de volver a recuperar terreno me parece que está muy bien.

d) Del suelo rústico dijo este Consejero que no puede ser considerado un espacio residual, por lo que cabe hacer sobre él propuestas de intervención adaptadas a la realidad de cada isla. Esto es muy importante, porque es cierto que Canarias es una de las pocas Comunidades que ha legislado considerando el suelo rústico en su aspecto positivo, y no residual. De hecho, le ha quitado aquel horrible nombre que tenía de «no urbanizable»; ha puesto el nombre que siempre debía haber tenido, le ha devuelto su nombre; y hay una Ley de suelo rústico (luego podemos comentar algunas lagunas que tiene) que es bastante favorable a los intereses de este Plan Insular. Porque en el suelo rústico este Plan Insular pretende incidir de una manera más pasiva; tendría que haber dicho más activa pero no puedo hacerlo, después de la defensa que he hecho antes de la intervención pasiva.

e) Hay otro par de cuestiones que tienen mucho interés de esta presentación de principios, de la nueva línea política de la Consejería: una de ellas es la de aparcar la cuestión de los techos. La cuestión, por ejemplo en materia de turismo, no está en marcar los techos, sino en introducir mecanismos de intervención eficaces, imaginativos, seguros. Recordemos la discusión de techos que le fue impuesta al Plan de Lanzarote en su momento, y que le hizo gastar las energías que dedicó aquel Plan Insular a discutir sobre si me reparto 20 camas más ó 20 camas menos con el municipio de al lado; aquello fue espantoso. Parece que este extremo ha quedado relegado a un segundo término; desde luego nosotros hemos desechado cualquier consideración de techos en el Plan Insular de la isla de La Palma.

f) Por último, dijo que un Plan Insular es un lugar adecuado para romper techos legales; haciendo propuestas que puedan ser luego sancionadas por las reformas legislativas. Así que, desde la Consejería, se está animando al planeamiento insular, fíjense ustedes qué interesante, se está animando no a planear contra la Ley, pero sí a trabajar dentro de la necesaria heterodoxia siempre que sea necesario, porque la Consejería podría acometer las reformas legislativas necesarias para dar amparo jurídico-legal a las decisiones que un Plan Insular pudiera tomar; siempre que sean asumidas, lógicamente, por la propia Consejería.

Ahora quisiera recapitular lo anterior, diciendo que un Plan Insular como el que nosotros creemos que debería redactarse, será un buen Plan Insular si está vigente mucho tiempo y es eficaz su autorregulación. Esa será su virtud;

al igual que la virtud de un Plan General deberá ser que se cumplan aquellas intervenciones activas que propone, porque un Plan General programa suelo, y programa actuaciones financiadas. El Plan Insular de La Palma, como todo Plan Insular, se verá obligado a programar cosas (que duda cabe: dice la Ley que tiene que programar) pero intentaremos programar sólo aquello que el Cabildo tenga capacidad real de acometer. En realidad, nos importa menos la inversión económica en el Plan Insular de la isla de La Palma, que la inversión en medios para defender el cumplimiento de su normativa.

Acerca de la programación me gustaría ahora hablar, porque en ausencia de una figura como un Plan Insular, un Plan General se tiene que hacer cargo de la incertidumbre. El que un Plan General se haga cargo de la incertidumbre, traducido a términos jurídicos, significa que un Plan General clasifica suelo urbanizable no programado.

Creo que en este país nuestro hemos hecho un abuso del suelo urbanizable no programado, y se ha pervertido profundamente el espíritu con el que la Ley creó esta clase de suelo: fue en una situación superada, en la época del urbanismo concertado: grandes operaciones tipo Tres Cantos de Madrid. Creo que se está haciendo en estos momentos una utilización del suelo urbanizable no programado (no creo; sé. Yo mismo lo hago porque no tengo más remedio, cuando hacemos planeamiento general) para evitar programar todo aquello que no nos cabe según los cálculos que hemos hecho de las proyecciones a 8 años de un Plan General. Y no me parece que ese sea el procedimiento para clasificar suelo. Se está clasificando suelo no programado para dar satisfacción a las expectativas infundadas de desarrollo que tienen ciertos ayuntamientos, y no estoy hablando de esta isla o de La Palma, sino del país. Se está clasificando suelo no programado para satisfacer, no sólo a los ayuntamientos, sino a ciertas presiones por parte de ciertos operadores privados, y (eso es lo más importante) se está clasificando suelo no programado para salirse del corsé del suelo programado y poder negociar desde los entes públicos, ayuntamientos, con ventaja, ciertas operaciones. Lo que sucede es que clasificar suelo no programado en cantidades tan pequeñas vulnera el propio espíritu de esta clase de suelo, porque muchas veces estamos clasificando suelo no programado de unas pocas hectáreas; por lo que no se pueden conseguir unidades urbanísticas integradas, que es lo que dice la Ley del Suelo que deben formar los sectores de suelo urbanizable no programado. Estamos trabajando con el no programado en el filo de la Ley; ahora bien, hay que reconocer que en ausencia de planeamiento de rango superior, es lógico (o es razonable, o es comprensible) que los ayuntamientos estén clasificando suelo no programado.

Ahora, ¿qué sucede cuando hay un planeamiento que tiene capacidad y obligación de realizar un estudio integral del territorio, cual es un Plan Insular? Nuestra opinión es radical: los municipios no deben programar suelo. Esta opinión es discutible y es polémica, porque en algunos Planes Insulares se ha defendido la opción contraria: que todo aquello susceptible (sobre todo en materia turística, que es lo que más preocupa en esta isla) de desarrollo futuro, sea cuando sea, debe clasificarse como suelo no programado. En La Palma estamos haciendo todo lo contrario: todo aquel suelo que no pueda ser programado den-

tro de la certidumbre que le corresponde al Plan General de un ayuntamiento (que se puede mantener todavía dentro del escalón de las intervenciones activas, y dentro de los escalones de las bajas frecuencias propias de los procesos deterministas) no debe programarse. Debe salir de las competencias de los Planes Generales y debe entrar de lleno en las competencias de los Planes Insulares. Y debe ser tratado como parte del suelo rústico excepto, naturalmente, en casos especiales.

Hay una Ley de Suelo Rústico en la Comunidad canaria, cuya interpretación nos puede llevar a la conclusión de que es posible que muchas de las intervenciones que se hacen en suelo urbano (o urbanizable de la clase que sea), a través de su consideración como de interés público y utilidad social, pueden ser planteadas en el suelo rústico. Es cuestión de hacer una exégesis flexible de la Ley, o bien de hacer una modificación de la Ley, y esa es la línea en la que estamos trabajando; a ello nos anima el Consejero para que, o bien esta interpretación se pueda hacer con mayor flexibilidad, o bien se haga una pequeña modificación puntual legal, que aclare qué es lo que quiere decir esto del interés público y de la utilidad social. Luego veremos, al final de esta exposición, lo que está pasando en La Palma con el suelo rústico, cómo se está vandalizando con usos que tendrían que ubicarse en suelo urbano o urbanizable; mientras que usos que tendrían que estar en el suelo rústico no encuentran acomodo en el mismo porque la interpretación legal en este momento no lo permite. Llega un momento en que la lectura de las leyes se convierte en pura teología; es decir, hay que hacer una exégesis teológica de la Ley para conseguir dar con aquella acepción en la cual encajen nuestros planes sin caer en un pecado.

Es evidente que si nosotros llevamos adelante la línea de desregulación (y esto ha sido aceptado por el Cabildo y discutido públicamente) no estamos incurriendo en herejía: lo que proponemos ha sido sancionado tanto por la autoridad insular como por todos aquellos que han querido intervenir en el debate sobre estas cuestiones. Si se desregula el suelo clasificado como urbanizable no programado en el planeamiento municipal (aquél que se pueda) y se transfieren las competencias del mismo al Plan Insular; y a su vez, se utiliza como marco jurídico de referencia para las actuaciones en este tipo de suelo la Ley de Suelo Rústico, naturalmente cualquiera puede comprender lo que sucedería: estaríamos sustrayendo competencias a los ayuntamientos, y transfiriendo esas competencias a la autoridad urbanística autonómica, en este caso a la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente.

¿Y qué pasa con el Cabildo? Creo que ahí se va a dar toda la batalla. Por una parte, en La Palma, creemos que los ayuntamientos van a polemizar vivamente en el momento en que sean conscientes de esta situación. Creo que el Cabildo va a luchar por adquirir un mayor nivel de competencias en torno al Plan Insular. No sólo lo creo sino que lo deseo, porque entiendo que un Cabildo debe ser el ente público natural de gobierno urbanístico del territorio que administra. Esto me parece de una gran evidencia, con independencia de las diferentes posiciones políticas que cada uno pueda tener. Esta es la batalla que se va a dar en los próximos meses, y creemos que va a afectar profundamente no sólo a este Plan Insular, sino a todos. Creo que

(y en este sentido diría que soy muy poco municipalista) cuando un ayuntamiento clasifica suelo no programado porque no hay un marco de referencia cual puede ser un Plan Insular, entra en conflicto con las aspiraciones del ayuntamiento contiguo, y al final se produce el delirio. El delirio se lo voy a comentar a ustedes, para que tengan idea de lo que supone empezar a sumar aspiraciones municipales de unos y de otros, trabajo que hasta que no lo hace un Plan Insular nadie ha podido hacerlo.

Se hace el análisis urbanístico de la suma de todo el planeamiento de una isla, y uno descubre lo siguiente: una isla que tiene hoy unos 73.000 habitantes, y cuya proyección para el año 2001 (la que nosotros hemos hecho) es de 81.000 habitantes; esta isla tiene suelo residencial (no turístico) residencial, planeado (aquí incluyo tanto el que está programado como el que no lo está) para 185.000 habitantes, es decir: para 2,2 veces los habitantes que va a tener dentro de diez años. Esto no parece un coeficiente de holgura, yo lo llamaría de otra manera; no se puede gestionar el territorio cuando las aspiraciones sumadas de todos los ayuntamientos provocan una mancha sobre un territorio que, una vez sumada y computada, da estas cifras. Sobre todo porque, como luego veremos, el problema está en que la gente no quiere ir a estos suelos, por lo que el crecimiento ni siquiera se está produciendo en estos suelos; se está produciendo ilegalmente en suelo rústico, con lo cual al clasificar suelo no programado estamos condenando la posibilidad de que ese suelo se destine al uso al que se tenía que destinar, porque aquel propietario o aquel promotor que lucha para que le sea clasificado como suelo no programado un determinado sector en una determinada unidad, tiene en mente unos índices urbanísticos propios de una situación que el palmero repudia, porque todavía hoy se están aprobando planes en la isla de La Palma con 75 viviendas/hectárea. Y 75 viviendas/hectárea es una densidad que ni una ciudad grande, Madrid pongamos por caso, puede aceptar, porque no queda suelo libre con capacidad para asumir las cesiones que son obligatorias dentro del planeamiento parcial salvo que se construyan viviendas en torres muy altas. Y el palmero, en general el canario, es gente muy apegada a su tierra; gusta de vivir en el campo, en una casa pequeña. Como el urbanismo no le está dando posibilidad de resolver su problema de la casa pequeña, invade ilegalmente el suelo rústico y ahí se hace su casa. Eso es lo que está sucediendo.

Por lo tanto, estos 185.000 habitantes para el año 2001 corresponden a unas hectáreas de suelo que jamás se ocuparán, porque están planeadas de espaldas a la realidad. Así, el problema del suelo rústico se está generando en el suelo urbano y en el urbanizable. El problema del suelo rústico es que el suelo urbano está centrifugando hacia él todos sus problemas, y no sólo los residenciales. Está centrifugando también el uso industrial, y se está vandalizando el suelo rústico de todo el Archipiélago, porque se sigue pensando en urbanizaciones de alto índice urbanístico y de alto coste, y eso va en contra de los usos sociales de la sociedad canaria. Por tanto, aquí el problema que tenemos es muy grave, y debemos ser muy tajantes, así como hay que flexibilizar la consideración de todos los usos que deben ser admitidos en el suelo rústico, incluidos los turísticos, de los que luego hablaré.

Tenemos que ser inflexibles en todo lo que se refiere a la vivienda a condición, naturalmente, de que se decida sobre las falsas expectativas de los operadores en el suelo urbano y en el suelo urbanizable. Hoy, cualquiera de ustedes puede ir al ayuntamiento de Los Llanos de Aridane o a Las Breñas, y ver cómo se está construyendo en altura; y como hay muchos solares que no se construyen, y pisos que no se venden. Y, sin embargo, hay una fuerte presión sobre el suelo rústico para construir una casita. Eso quiere decir que estamos abandonando las ciudades porque no nos están dando aquello que estamos demandando de ellas. Con lo cual, estropeamos una cosa y estropeamos la otra: estropeamos la ciudad, porque no la completamos; y estropeamos el suelo rústico, porque estamos haciendo una invasión de suelo potencialmente productivo.

Pero pásmense ustedes; porque si esto pasa con lo residencial, las aspiraciones en La Palma con respecto al turismo son las siguientes: hoy en La Palma hay unas 5.000 camas turísticas. Pues tenemos planeamiento para 65.000, para multiplicar por 11 lo que ahora tenemos. 65.000 camas, creo, eran las que tenía Lanzarote hace 4 ó 5 años, para que nos hagamos una idea; siendo esta una isla de la que cualquier palmero dice que el turismo hay que considerarlo siempre como una actividad paralela, complementaria, pero no fundamental. Pues el suelo está planeado para 65.000 camas turísticas, en suelo urbanizable, programado o no programado. De esas 65.000 camas, casi 28.000 disponen ya de planeamiento consolidado, es decir: planeamiento al cual el Plan Insular no puede hacer frente. Tenemos, como mucho, capacidad para desregular unas 30.000 camas que nunca se llegarán a construir, por muchos motivos; entre otros, porque el propio aeropuerto establece un techo a las camas turísticas en la isla de La Palma. Coincide, más o menos, con el número máximo de camas que en este momento están con planeamiento completamente consolidado. Por encima de esas habría que construir una pista mayor y cambiar el modelo de implantación en la isla. Esto es lo que se está implícitamente haciendo desde el planeamiento municipal.

Sin embargo, llegamos al suelo industrial y nos encontramos con que, de los 6.000 empleos en suelo de uso exclusivo proyectados para el año 2001, hay 6.100 planeados, es decir: haciendo el cómputo con una proporción de 250 m² por empleo, obtendríamos unos 6.100 empleos. Así, el coeficiente de holgura es 0 en el caso de suelo industrial de uso exclusivo. Fíjense qué poca confianza hay, por parte de los operadores inmobiliarios y de los ayuntamientos en, no voy a decir ya el futuro industrial de la isla, sino el futuro de los propios servicios de la isla, porque el problema ya no es producir; una isla tiene que tener una superabundancia de suelo destinado al almacenamiento regulador, y en la isla de La Palma no hay sitio para estas cosas. Los plátanos se calientan al sol en el puerto como haya una huelga de estibadores.

El Plan Insular está poniendo mucha confianza en la regulación normativa y en la desregulación del suelo no programado. Yo diría que son los dos elementos más fundamentales de este Plan Insular. Dotarse de una normativa que intervenga por la vía pasiva y, por otra parte, desregular todo aquello que entendemos que, en presencia de un plan de rango superior, el planeamiento municipal no debe incluir en el mismo.

El instrumento normativo que estamos manejando para este fin es, por terminar ya acercándonos a ejemplos metodológicos más concretos, un instrumento suficientemente conocido de todos ustedes, nada nuevo, es una matriz de usos. Diría que de usos potencial: lo que estamos haciendo es una descripción, que quisiéramos que fuera lo más minuciosa posible, de todos los usos que pudieran darse en el suelo rústico, y someterlos a norma, cruzándolos con las unidades territoriales.

Es decir, tenemos una matriz de dos entradas con unidades territoriales y usos. Las diferencias con la matriz de usos tradicional serían las siguientes:

La primera diferencia sería que estamos trabajando con unidades georreferenciadas de pequeño tamaño. Es decir, que cada uno de los 14 municipios se dota de una matriz municipal, y el municipio está dividido en unidades territoriales concretas y georreferenciadas, y los cruces que se hacen para esa área del municipio.

Otra diferencia estribaría en lo que sucede en el cruce del uso con la Unidad territorial. Normalmente, en este tipo de cruces (ustedes habrán hecho muchas veces este trabajo) se señala prohibido o autorizado, tolerado, con limitaciones, o cruce imposible, etc. Nosotros hemos tenido ahí que ser un poco más detallados en la explicación de qué es lo que ocurre en el cruce.

De tal manera que en el cruce nos pueden ocurrir diferentes cosas. Si lo que estamos haciendo es utilizar un Plan Insular como un sistema regulador, tenemos que regular su territorio. Y entonces, en el supuesto caso de que se

dé algún tipo de solicitud sobre aquel, tenemos que conocer en qué medida el Plan Insular lo permite o no lo permite, o si tiene capacidad (retomando el símil informático) de memoria para conseguir que el Plan se autorregule si la solicitud se produce, o si es imposible que se dé.

Tenemos, básicamente, cuatro grupos: el grupo de mantenimiento, el grupo de compatibilidad, el grupo de fomento y el grupo de transformación. El quinto grupo son prohibiciones y cruces improcedentes.

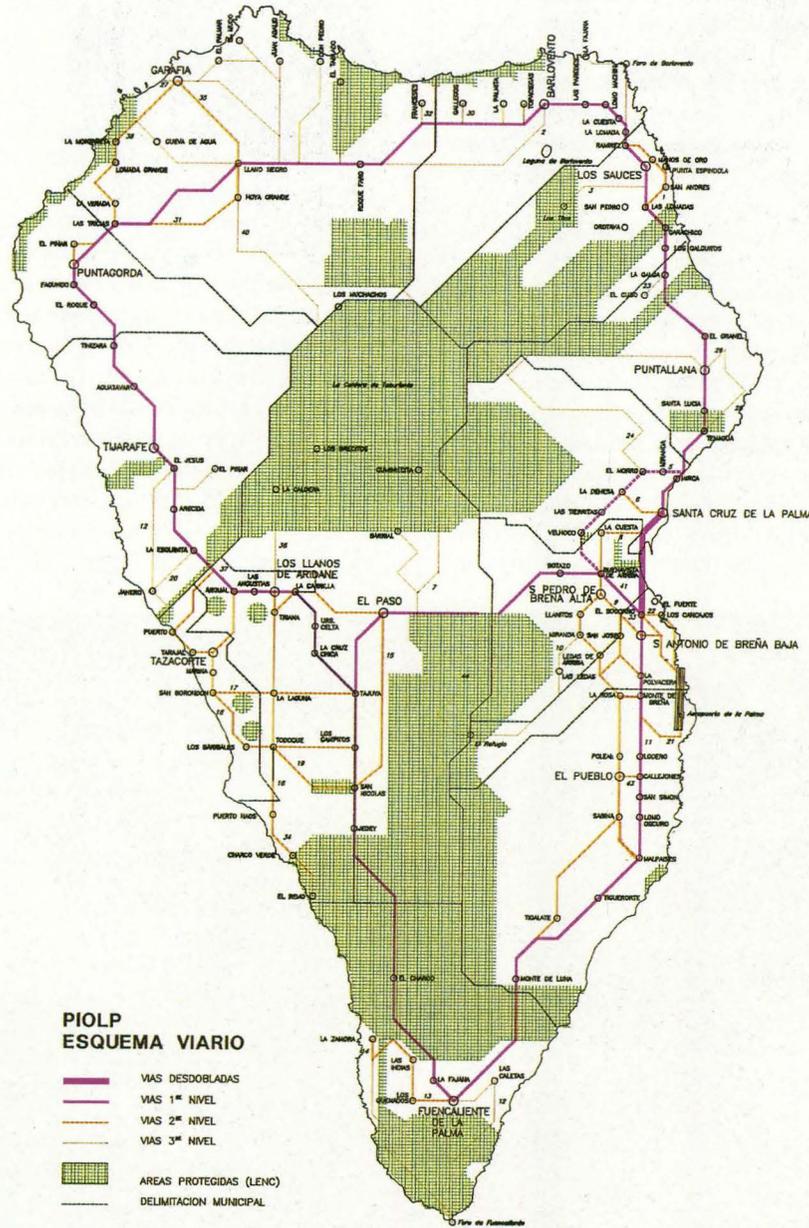
El grupo de **mantenimiento**, a su vez, se divide en tres:

a) **MANTENIMIENTO DEL USO PRINCIPAL EN SITUACION EXCLUYENTE**; esto quiere decir que queda prohibida la modificación, transformación, etc., del uso que en ese momento se está dando; por ejemplo, esta es una situación clásica de cruce para una unidad territorial protegida por la Ley de Espacios Naturales.

b) **MANTENIMIENTO DEL USO PRINCIPAL EN SITUACION COMPATIBLE**; se pueden dar usos compatibles dentro de esa zona y dentro de los límites que están establecidos por la propia normativa.

c) **MANTENIMIENTO DEL USO PRINCIPAL EN SITUACION ACTUAL**; cabe la posibilidad de transformación, siempre dentro de distintas condiciones, pero mientras no se de esa transformación con las condiciones correspondientes, se mantiene el uso actual.

Tenemos otras dos posibilidades de **compatibilidad**, que son la compatibilidad ilimitada y la compatibilidad limitada. Estas condiciones están todas establecidas, o están tratando de establecerse a través de la normativa, explicando qué es lo que quiere decir limitada y qué es lo



Esquema viario.

que quiere decir ilimitada; esto, en definitiva, es un problema de porcentaje, de compatibilidad.

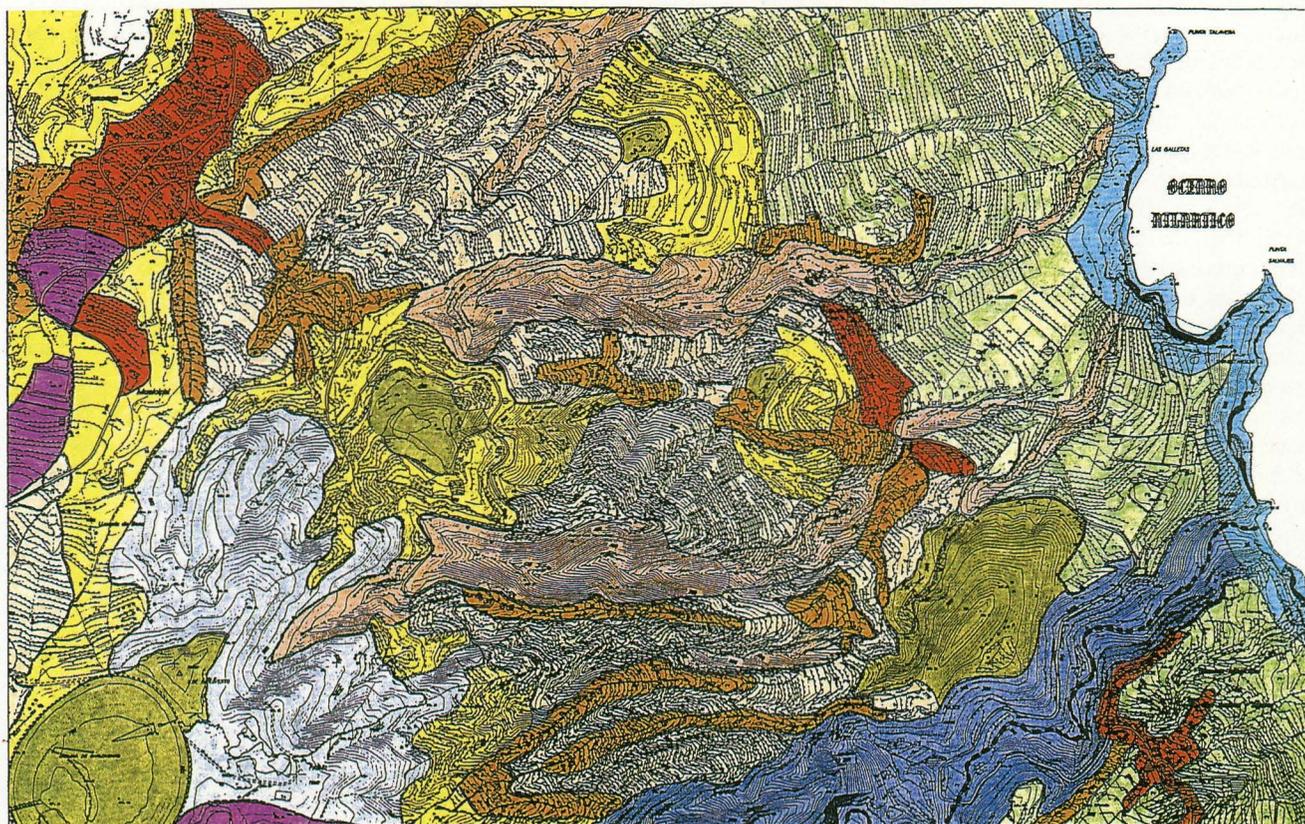
Respecto al grupo de **fomento**, hay que tener en cuenta que aquí caben dos posibilidades, que nosotros hemos llamado fomento activo y fomento pasivo. La primera, fomento activo, sería por programación. Aquellas actuaciones que vayan a tener una programación sobre el territorio, en una determinada comunidad territorial, se encuentran en esta situación de fomento activo programado. La segunda, es decir el resto, será de fomento pasivo: donde la ordenanza está, a través de un cambio normativo, proponiendo la transformación de una situación en otra. Este sería, por ejemplo, el caso de un territorio degradado por una cantera, cuando no hay prioridad en la inversión para su regeneración.

Por último, tenemos el grupo de **transformación**. TRANSFORMACION SIN LIMITACIONES O TRANSFORMACION CON CONDICIONES. Aquí es donde se daría la mayor singularidad del Plan, en la medida en que se establecen las condiciones para la transformación. Y estamos hablando de transformaciones tan radicales como transformar una unidad territorial completa en suelo de uso turístico. ¿Qué sucede si nosotros transformamos una unidad territorial completa en suelo de uso turístico, cuando no estaba previsto en el Plan, y ese suelo no estaba clasificado para dicho uso? Sucede que hay un impacto sobre el viario, sobre las infraestructuras y, por supuesto, hay un problema con

las cesiones. Las cesiones no se pueden evitar, porque lo que no podemos hacer es que el suelo rústico se convierta en el coladero por el cual se desarrollen operaciones lucrativas, y sin ceder lo que es preceptivo en suelo urbanizable.

Ahora voy a proyectarles un pequeño ejemplo de cuál es el grado de detalle, el máximo grado de detalle, al que se está llegando en este Plan Insular en la delimitación de unidades territoriales. Realmente, nuestro trabajo gráfico termina ahí, porque más allá de esto nos vamos a abstener de dibujar propuestas generales.

Se trata de un plano de escala 1:5.000. Realmente está trabajado en una reducción a 10.000, pero el grado de precisión que tiene es de 1/5.000. Lo que estamos viendo son unidades territoriales susceptibles de ser cruzadas con usos, posibles o no posibles. Estamos viendo suelos urbanos. Naturalmente, éstos son exactamente los perímetros que recoge el planeamiento municipal. También vemos suelos urbanizables, y rústicos comunes. Estamos viendo regadíos. Cada unidad territorial tiene un número, y ese número la identifica unívocamente con lo que se puede hacer sobre ella, no es genérica. Vemos también asentamientos rurales. O barrancos, zonas que tienen otro nivel de protección; con el nivel de detalle al que debe llegar el Plan Insular. No vamos a hacer, con carácter general, ejemplificaciones de diseño a una escala inferior a 5.000,



PLANO DE ORDENACION			P I O L P
5	6		12
11	12	13	
18	19	20	
E - 1:10.000			

Ejemplo de seccionamiento insular en unidades territoriales genéricas.

y esto es una decisión meditada, no una carencia del Plan Insular.

Quería enseñar, por último, otra lámina que apoya esta línea de trabajo. Esto es lo que nosotros llamamos, un poco en broma, el «plano del metro de La Palma». Lo llamamos así porque ya ven que se parece un poco al plano del metro de Londres. En realidad, se lo pongo por un motivo: es una abstracción territorial; es un análisis de funcionamiento del territorio, no es un análisis del territorio. Es una materialización de lo que yo estaba diciendo cuando hablábamos de lo que el territorio quiere ser, y de la voluntad inmanente que hay que desenterrar, que está subyacente debajo de lo que ahora vemos. Es un plano que, dentro de su sencillez, nos está ayudando muchísimo para entender cómo funciona el sistema viario de la isla, para saber cuáles son los niveles de servicio que es necesario imponer a cada uno de los tramos y cuál es la clasificación, porque la clasificación que tiene hecha la Jefatura de Carreteras no se adapta del todo bien al funcionamiento actual de la isla. Todo lo que está tramado en verde es espacio natural protegido, también esquemático. Nos está sirviendo para entender algunas zonas, sobre todo en los alrededores de Santa Cruz, en las que la estructura viaria es muy complicada, y es necesario un redimensionamiento y una reseñalización para garantizar la funcionalidad de tramos que tienen mucha importancia.

Se podría poner un ejemplo de cómo funcionaría el Plan: si en una unidad territorial hay un promotor turístico que desea hacer una actuación, el Plan Insular comprobará si el suelo que le ha gustado admite o no admite

esa transformación de uso. Eso es lo primero. Si no lo admite, tendrá que buscar otro; pero si lo admite, el Plan Insular explicará bajo qué condiciones puede transformar el uso, qué es lo que tiene que ceder. Primero, y muy importante, ya no depende de la capacidad del alcalde más astuto (que negocia mejor que el alcalde menos astuto) el que se ceda más o menos aprovechamiento lucrativo. La transformación prevista sustituye la negociación por un acto reglado, que es lo propio para conseguir la seguridad jurídica que interesa a todo tráfico económico. Y segundo, qué es lo que tiene que hacer para conseguir no alterar la estructura de la isla, es decir, cuáles son los mecanismos de autorregulación de los que la isla se está dotando a través del Plan Insular, para que esa operación no le provoque inconvenientes. Por ejemplo, para determinados niveles de la actuación turística, se señala que tendrán que estar conectados con una carretera de primer orden, si tiene más de 300 camas. Si una carretera de primer orden queda alejada del lugar previsto para la operación, y sólo se puede acceder a través de otra de orden inferior, este promotor tendrá que invertir en construir una carretera de primer orden hasta el enlace con la carretera de primer orden desde su actuación turística, de tal manera que no se provoque una situación parasitaria de la red pública por causa de una actividad privada. El Plan señalará cuáles son las condiciones en las cuales puede o no puede abastecerse de agua, y a partir de qué niveles tiene que autoabastecerse desalando.

Y con esto, y agradeciendo su paciencia, me gustaría terminar ahora esta charla. Han quedado muchas cosas por comentar, pero en el debate podemos seguir.

P- "Me interesa saber si el Plan tiene alguna capacidad de orientar o de intervenir en la futura gestión de los espacios protegidos de la isla, y qué tratamiento van a recibir esos espacios en el trabajo."

R- "Por lo que estuve comentando antes, creo que la Consejería está exigiendo que el Plan tenga intervención en ese terreno. En este momento, el Plan está en un "impasse" respecto de los Espacios Naturales Protegidos: el debate gira en torno a la antigua Ley, que está muy contestada. No está totalmente resuelto el asunto por parte de la propia Consejería. No se sabe, que yo sepa, cuál va a ser el destino de esta Ley: si será modificada o si, por el contrario, se abandonará y se remitirá toda la actuación a la Ley nacional equivalente, o a la propia Ley del suelo."

De momento, el Plan Insular ha delimitado con cuidado una línea que era muy polémica, porque estaba grafiada a una escala muy grande. Por tanto, al trabajar a 1/5.000, el Plan Insular interpreta el trazado de la Ley de Espacios Naturales de Canarias. La línea que teníamos estaba provocando muchos problemas con la tramitación de muchos planes y recintos, y de clases de suelo, pues según quién interprete la línea y con qué fotocopiadora aumente ese papel, aquella pasa por un sitio o pasa por otro.

Lo segundo que está haciendo el Plan es esperando a que prosperen los estudios que Medio Ambiente está realizando en torno a los espacios protegidos. Ahí, el Plan quiere ser relativamente modesto, en el sentido de que quisiéramos que funcionase (a partir de la presentación del Avance) como una especie de cesta con compartimentos temáticos que fuese rellenada por todos los que quieran colaborar. Es decir, no vamos a pisarle el terreno a los técnicos medioambientalistas que están haciendo estudios temáticos sobre el área.

Lo tercero que hará el Plan es proponer una utilización de los espacios naturales que no sea en negativo. Aquí ha habido una lógica derivada de la circunstancia histórica, que ha producido una cierta congelación del espacio protegido legalmente por una línea, como espacio sagrado e intocable. Hay que entender qué es eso de sagrado e intocable, porque creo que no hay mejor espacio conservado que un espacio que se utiliza, incluso que tenga una cierta rentabilidad. Cualquiera que haya estado en un Parque Natural en Estados Unidos sabe a lo que me estoy refiriendo: nadie se escandaliza en Estados Unidos de que haya Parques Nacionales con instalaciones recreativas, incluso con instalaciones hoteleras. Esto se dice aquí y es como un anatema. De ahí que tengamos que pisar con mucho cuidado, esperar a ver cómo reacciona la Consejería ante los estudios temáticos que está realizando. Ese es, por tanto, uno de los aspectos en los que hemos avanzado menos.

Por último, hay otro aspecto que nos preocupa pero que el Plan Insular no puede llegar a cubrir, y ante el cual hemos encontrado muy poca sensibilidad en general, tanto por parte de los grupos medioambientalistas como por parte de la propia autoridad autonómica: es el espacio natural submarino. No hay ningún espacio marítimo-terrestre en todo el Archipiélago que goce de una protección suficiente. No hay estudios; en el medio submarino no se pueden

realizar con los mismos medios con los que analizamos el territorio. También es verdad que el propio perfil batimétrico canario no hace de estos fondos un espacio tan significado, o tan vulnerable, o tan frágil como en el Mediterráneo, pero también es cierto que tampoco se sabe mucho sobre esta materia. Se están haciendo vertidos muy degradantes en el mar. Las entidades que tienen mayor responsabilidad de tomar iniciativas respecto a esta cuestión son, concretamente, las Facultades de Geografía e Historia, son las únicas que pudieran, actualmente, disponer de medios. No sé en el caso de las universidades canarias, pero nosotros hemos hecho en la Península (en Almería) un trabajo para el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, que surgió de un estudio que se hizo para la Junta de Andalucía; se pudo colaborar con la Universidad de Málaga, que tiene medios técnicos para investigación submarina: formó un equipo para hacer el levantamiento del Parque Marítimo-Terrestre."

P- "En relación con la apreciación que hiciste al principio de tu intervención sobre la escala, y asumiendo que la intervención que has tenido en La Palma ha sido tu primera experiencia en un marco insular; después de año y medio de trabajo, la escala insular cómo la incorporas dentro de la percepción del territorio. Cuando hablas de la experiencia de los Parques en Estados Unidos, y de que allí nadie se escandaliza por cómo se gestionan, pienso que aquí muchas veces decimos que el metro cuadrado de un continente no es igual al metro cuadrado de una isla, la percepción no es la misma. ¿Cuál es tu opinión? ¿Cómo has incorporado el hecho insular dentro de tu forma de proceder?"

R- "Me parece que has planteado dos cosas; intentaré profundizar sobre las dos. La última, que es la de la isla, el Parque y el escándalo. Ahí yo no creo que tampoco tenga mucho que decir, porque estas cosas son muy sensibles y hay mucha sensibilidad a flor de piel en torno a ellas. Creo que la situación canaria surge como consecuencia de una agresión histórica, de una vandalización o subversión del territorio por parte, sobre todo, de los operadores turísticos y de la vivienda ilegal. Hay un momento en que la sociedad canaria toma conciencia y dice: salvemos lo que se pueda; y ha salvado mucho. Protege el 30 por ciento del Archipiélago. Pero se instaura una forma de entender el territorio que a mí me parece un poco esquizofrénica: todo lo que está dentro de la línea es sagrado, pero fuera de la línea todo vale. Creo que es una manera de entender el territorio que establece discontinuidades espaciales en la manera de hacer su lectura; eso no es bueno. Ni para el territorio que se protege, ni para lo que está fuera de la línea, que tal parece que quedase condenado a la depredación inmobiliaria.

En ese sentido, este Plan Insular está considerando suelo rústico no protegido con mucho cuidado para incorporar, a través de la protección que le pueda otorgar el propio Plan Insular, áreas que han de ser protegidas. Ahora bien: no entendemos que protección sea sinónimo de decir un no tajante a cualquier tipo de actividad, y nos gustaría colaborar en aflojar un poco esa especie de esquizofrenia

que hay entre el dentro-fuera. A lo mejor nos equivocamos, pero el primer verano en el que empezamos a trabajar, que fue el del 90, presenciábamos un tristísimo incendio en La Palma, desde La Caldera hasta Fuencaliente; y ese incendio afectó, básicamente, a zonas recientemente protegidas. Que eran privadas. Y corrieron rumores por la isla sobre que el incendio había sido provocado, y que pudiera entenderse como una venganza por la protección. Esto es algo que yo no sé si es verdad o no; en realidad, no importa mucho que lo sea. Basta que alguien pueda pensar, que haya un grupo social que pueda pensar que una protección es una maldición, para que haya que repensarse todo el sistema de protección. Porque nos estamos jugando lo que protegemos si no conseguimos que la protección no suponga una carga suplementaria al propietario. Lo contrario exigiría obligaciones para todos: expropiar el terreno, y que pasase a ser patrimonio público. Esto, por lo que hace al territorio que no es privado.

Por lo que hace al factor de insularidad, creo que tiene ventajas e inconvenientes. La ventaja es la posibilidad de establecer un órgano de gestión integral; sucede como con los mapas de Borges, que eran tan grandes como el propio territorio que representaban; tienen una total sintonía entre los mecanismos que pudieran ponerse a disposición de la isla para su gestión, y la propia isla. Una unidad territorial natural tiene esa ventaja, trasciende el hecho comarcal. Los que vivimos en la Península tenemos costumbre de entender el territorio como secuencia de comarcas naturales. No se puede contemplar una isla (ni siquiera como La Palma, que es bastante pequeña) en términos de comarca, porque por lo menos tiene tres o cuatro comarcas diferentes. Pero ese hecho está trascendido por la propia insularidad. Esa es la ventaja, porque trasciende el hecho comarcal llegando a una escala suficientemente próxima al territorio como para poder ser administrada de una manera única. Digo esto de única y de poder intencionalmente; otra cosa es deber, según las circunstancias políticas de cada momento lo hagan aconsejable.

Luego está el gran problema de toda isla: o está infraequipada o está sobre-equipada. Cuando está infraequipada es porque carece de masa crítica suficiente para que el Estado o la Autonomía haga la inversión correspondiente en los servicios que sean deficitarios; pero cuando se hace la inversión, hay unas unidades mínimas por debajo de las cuales no se puede actuar, y la isla queda sobre-equipada. Por tanto, son entidades territoriales costosas.”

P- “Cuando hablaba, por ejemplo, de evitar centros parásitos con la necesidad de conexión de carreteras de primer orden, yo me cuestiono una cosa: ¿podrían prevenirse dentro del Plan, implícitamente, los posibles niveles de marginación de los pequeños inversores? Por ejemplo: en el centro de Europa están en boga explotaciones turísticas de unidades familiares, que podrían ser auténticos promotores turísticos potenciales y autóctonos, y que han sido los que han dado pie al llamado turismo de aventura considerado con el medio ambiente, turismo de contraste cultural, etc., y supuestamente, de alta calidad.”

R- “Cuando hicimos el primer documento de Criterios y Objetivos, introdujimos un par de conceptos en torno al análisis turístico del territorio, que resultaban muy

expresivos. Decíamos que hay dos tipos de turismos, y los llamábamos turismo imbricado y turismo decantado.

El turismo imbricado es aquél que no es autosuficiente, que se interpenetra con las estructuras urbanísticas y territoriales y residenciales normales. Depende para su abastecimiento de la red comercial y de la propia red de carreteras e infraestructural del resto de la gente que vive en la zona. Es el apartamento turístico, es el turismo rural, la pequeña pensión de carretera, la pequeña pensión de pueblo, etc. Ese, para nosotros, a los efectos del Plan Insular, es un turismo que no nos ofrece ninguna consideración específica; es una actividad más del territorio, y debe gestionarse desde políticas sectoriales ajenas al Plan Insular. Porque, al final, es una trama temática más que se funde con las demás que disfrutan del territorio.

Luego está lo que nosotros llamábamos turismo decantado. Es decir, decantado en el sentido de que es químicamente puro, algo que se ha separado por su propia densidad: es el turismo de unidad turística, muy clásico del Archipiélago: el grupo de equis cientos de apartamentos con servicios completos y, en general, autoabastecido. Y cada día más autoabastecido, porque la cuota de beneficio el operador turístico la extrae desde el momento en que su cliente se monta en el avión hasta que se vuelve a montar en el avión: todo su ciclo de gasto. Por tanto, nosotros decimos que el turismo decantado es como un transatlántico, como un elemento que está en el territorio pero que no tiene nada que ver con el territorio. Poníamos el ejemplo en el documento de Criterios y decíamos: si llegase un barco con 2.000 camas turísticas al puerto de la isla de La Palma, y estuviera allí un mes, ello no tendría mayores implicaciones territoriales sobre el Plan Insular. Sin embargo, estaríamos estableciendo un hecho territorial fundamental. En ese sentido lo podíamos considerar como un paquebote turístico, o artefacto turístico, que se coloca sobre el territorio y tiene una determinada dimensión y un determinado impacto. Esos son los modos del turismo que le interesan al Plan Insular, para acotar su tamaño, su especialidad, y cómo engancha con las redes, las tramas insulares. Se puede enganchar con las tramas de la isla como enganche un paquebote, un transatlántico en el puerto, sin que le afecte casi al planeamiento, siempre y cuando se den las condiciones necesarias para que esas 400 ó 500 camas nuevas (que funcionan como las de un paquebote y no tienen mucho contacto con la población local, nada más que con el viario local y con el disfrute de la Naturaleza, pero no se integran) puedan construirse. No se integran porque la propia estructura del negocio de la operación turística intenta evitar que se integren, porque en la medida en que se integren es cuota de beneficio perdido para la operación turística. Y eso no se puede programar. Es como si surge la oportunidad de construir una planta para el tratamiento de residuos: es absurdo programar suelo para eso. Eso es el resultado de un plan temático de eliminación de residuos: se elige el suelo donde el planeamiento no lo prohíba, y se autoriza en suelo rústico. Eso es lo que tiene influencia sobre las infraestructuras. Decimos: hasta tantas camas, carretera de tal orden; desde tantas camas hasta tantas, de cual orden; si no está apoyado sobre una carretera de ese tipo, tendrá que construirla o tendrá que aumentar el rango de esa carretera. El otro turismo (y ojalá las diferentes políticas temáticas de la Consejería o de los Cabil-

dos sean capaces de alentar ese otro turismo) que es el que realmente tiene más futuro y es menos vulnerable a las grandes crisis (de transporte, políticas, internacionales) es un elemento proyectable, como es proyectable la demografía de un municipio o son proyectables las necesidades de empleo de un ayuntamiento ó municipio. Eso entra dentro de las competencias del planeamiento municipal, que empieza a ver si ese tipo de actividad tiene una línea ascendente o estable; y que, por lo tanto, puede programarse. Lo que no es proyectable (y, por lo tanto, el Plan Insular solo puede barajar hipótesis de que o surge o no surge; y cuándo surja, el Plan tiene que tener capacidad de autorregularse) es lo que nosotros llamamos una actuación decantada. Por eso no debe planificarse suelo para ese tipo de operaciones.”

P- “Quiero preguntar una cosa: si el Plan contempla el tema de extracciones de áridos con destino a cualquier actividad. ¿Se contempla en el Plan? Suelo reservado, o algún sistema de este tipo, porque en Fuerteventura tengo entendido que quedó, por lo menos, un poquito señalado lo que se debería delimitar.”

R- “Eso es lo que llamamos actividades extractivas. Hay cuatro usos en actividades extractivas dentro de nuestra matriz. Esos cuatro usos son: áridos para la construcción, materiales volcánicos, canteras y galerías de agua. No ha avanzado mucho el Plan porque, en este momento, la Consejería está haciendo un estudio para todas las islas: el Inventario de Actividades Extractivas. Está seleccionando zonas. Lo que estamos haciendo es poner la cesta en el Plan, para poderla ir rellenando con las investigaciones temáticas de las diferentes Consejerías. Estamos aún en el Avance.”

Estamos haciendo, por otra parte, el estudio territorial que permite detectar dónde están las actividades extractivas, que nos permite catalogar todas las unidades territoriales degradadas. Catalogarlas, fotografiarlas, ficharlas. Inventariarlas, en definitiva. Esa sería la parte que empezaría a partir del Avance. Lo que interesa en el Avance es tener todo el cañamazo montado, para que se admita el fuero, se admita la estructura y el acercamiento metodológico. Y, una vez tenido esto, además estamos dando tiempo a que estos estudios temáticos se terminen y podamos rellenar nuestra estructura con ellos, una vez encajados dentro de nuestro sistema. Están los agujeros abiertos, y está abierto el esquema normativo para esos cuatro tipos de actividades”.

P- “Por una parte, me gustaría saber cuáles serían los interlocutores competentes en cuanto a planificación territorial. Lo digo por aquello que se comentó al principio sobre el intento de conseguir consenso, y creo que de eso se trata, fundamentalmente, en el Plan. Entonces, qué interlocutores son los que tienen que llegar a este consenso. Si son solamente las Administraciones, las empresas, o si también se tiene en cuenta otro tipo de colectivos representativos de la sociedad.”

En segundo lugar, qué criterio se ha seguido para la delimitación de lo que serían unidades territoriales. Si es un criterio de actividad, si es un criterio de tipo de espacios, de planificación de los espacios, etc.

Y en tercer lugar, como última pregunta, cómo se explica lo que me pareció una contradicción, cuando se dieron datos acerca de la isla de La Palma, entre la proyección demográfica para el año 2001 y el suelo residencial planeado. Eso plantea, desde mi punto de vista, una contradicción entre lo que la realidad presenta y permite y, por otra parte, lo que se está demandando.”

R- “Por orden. No sé si me conseguí explicar bien respecto del consenso, pero lo que se está intentando encontrar es el consenso social, fundamentalmente. Es decir, la democracia, nos la creemos o no nos la creemos. Si nos la creemos (se parte de la base de que nos la creemos) hay que entender que el consenso social debe llegar a ser suficientemente fuerte como para articular la política de la autoridad temática que compete; en este caso, la territorial, la urbanística. Y este hecho, en el caso de La Palma, está funcionando. Es decir: cuando se hacen unas Jornadas de debate y hay un cierto consenso, estos problemas no se votan, porque tampoco se pueden votar; se nota que hay en la sala un cierto consenso en torno a un determinado elemento del Plan, o parece haberlo. Si tienes a tu Consejero del Cabildo sentado al lado, escuchando aquéllo y, al final, el propio Cabildo es receptivo y ha entendido que aquellas cosas tienen un cierto sentido y que está a favor la sala de una determinada actitud, notas que el Plan va, muy lentamente, ganando el respaldo social necesario; sobre todo, si en esa sala está todo aquél que tiene que estar.”

El problema es que muchas veces no está quien tiene que estar. Pero eso son ya políticas de cada grupo. Uno no puede forzar, como es lógico. Se da el caso, por ejemplo, de que los grupos medioambientalistas (en general, del Archipiélago canario) tienen una característica muy diferente a los de la Península. Esto, también, nos lo explicaba un día Fernando Prats, a propósito de lo que pasaba en Lanzarote. Y es que tienen una enorme capacidad tanto de convencer como, llegado el caso, para dejarse convencer, si los argumentos son de peso. Hay una actitud más dialogante de la que nos encontramos en muchos colectivos de la Península. Esta es una de las ventajas. De hecho, el colectivo medioambientalista más importante de La Palma, Irichen, tuvo una actitud destacada, dialogante y positiva, en las primeras Jornadas. Fue invitado a las segundas, pero no vino. Si no vino, fue porque dentro de la política que mantienen le pareció interesante no ir. Me parece igualmente respetable, aunque yo hubiera deseado que hubiesen estado, porque así se le está sustrayendo al Plan un agente que, en un momento determinado, es muy conveniente que pueda apoyarlo. Además, no hay ningún motivo para que en su momento no lo apoye, porque la actitud del Plan está siendo muy dialogante, en todo caso. Yo diría que la propia del Cabildo también, y estamos encantados de dejarnos convencer. No hay mucho problema en ese sentido.”

Lo siguiente, sobre la delimitación de Unidades territoriales. ¿Cómo se hace? Son, básicamente, unidades fisiográficas. Lo que sucede es que son unidades fisiográficas concretas, no genéricas; no todas aquéllas que tengan tal tipo de cultivo o tal tipo de sustrato geológico, sino una concreta, que se llama número tal o número cual. Cada una de ellas está sometida a una normativa diferente. Esa

es, en cierta medida, la diferencia con una matriz de usos clásica, por ejemplo: la que se usaba en los antiguos planes del medio físico. Normalmente eran unidades fisiográficas generales, de síntesis.

Respecto de la contradicción entre las proyecciones demográficas y el suelo residencial, claro que hay una contradicción. Eso es lo que he intentado hacer ver. ¿Cuáles son los coeficientes de holgura que deben emplearse? Es una cuestión empírica. Hay administraciones que tienen establecido un coeficiente de holgura legal. Que yo conozca, el Gobierno Vasco tiene un determinado cálculo, a través del cual filtra los planes municipales para saber si se han pasado o no se han pasado en el número de viviendas que proponen en su Plan. Esa es una razón entre el crecimiento anual y el número de habitantes, y se multiplica por un coeficiente, lo que da una cifra mágica por encima de la cual, la Diputación Foral de Vizcaya, por ejemplo, no dará la aprobación definitiva a un planeamiento que haya programado viviendas en exceso. Eso es un caso excepcional de esta Diputación; pero en general no hay un cálculo legal que obligue al establecimiento de un coeficiente de holgura en un Plan. Es evidente que el coeficiente tiene que existir, porque si no hay algo de sobredimensionamiento se resta transparencia al mercado. Por tanto, se emplean normalmente en planeamiento coeficientes de holgura. ¿De cuánto? Hay muchas maneras de enfocar la cuestión pero, desde luego, no conozco hoy nadie que pueda defender coeficientes de holgura por encima del 50 por cien. En todo caso, coeficientes de holgura del 220 por cien son de muy difícil defensa. Ya del 1.000 por cien, como en el caso turístico, son de imposible defensa. “

P- “Quisiera preguntar si no cree conveniente la necesidad de plantearse la regeneración de áreas o centros turísticos que están en estos momentos en un alto estado de degradación. Hay ya determinadas zonas, determinados centros que están deteriorados, que no se puede hacer nada con ellos.

Lo que sigue no es una pregunta, sino una consideración que me parece muy oportuna, al hilo de una pregunta que se le hizo sobre el consenso social, sobre la planificación democrática del PIOT. Estoy de acuerdo con lo que decía antes, en el sentido de que la democracia nos la creemos o no nos la creemos; pero es tan importante el logro del consenso social, como la posibilidad de disenso democrático. En ese sentido yo creo que, en el caso de Irichen, es legítimo que se plantee que no le parece oportuno participar en una serie de debates, porque para sus principios o sus enfoques es menos ventajoso, o puede contribuir a su pérdida de prestigio.”

R- “Empiezo al revés, diciéndote que, naturalmente, me parece respetable que Irichen no quiera ir; la próxima vez que venga, estaré igualmente encantado de que venga y seguiremos hablando con Irichen, qué duda cabe. Este tipo de estrategias a mí se me escapan. A los grupos medioambientalistas les haría otro tipo de crítica; y no sólo a Irichen. Les haría la crítica del poco interés que manifiestan por el espacio que no está protegido. Si a Irichen le criticase algo, no le criticaría el que no fuera a las Jornadas, porque en un momento determinado le interese no ir y no perder perfil. Si acaso, le criticaría por haber tenido

un interés apasionado por dónde pasa la línea del espacio protegido en la operación del Aridane Golf, si le pasa 20 metros más acá o más allá; y, sin embargo, haber olvidado o ignorado el hecho de que allí lo que se estaba preparando era una operación de 5.000 camas. Para Irichen, el que las 5.000 camas existieran o se estuvieran programando, parecía casi irrelevante, lo importante era si la línea iba por aquí o por allí.

Sería estupendo que estos grupos, que son tan valiosos porque galvanizan mucho la opinión pública, entendieran que el espacio urbano y el espacio productivo son espacios que nos interesa respetar, defender y apoyar tanto como el espacio natural. Esa es la única crítica. Por lo demás, el disenso es democrático, naturalmente. Estratégicamente o tácticamente les interesa no ir a una reunión, pues me parece bien. Eso no nos hace pensar que Irichen no vaya a colaborar con la siguiente fase, como colaboró con la primera.

El problema de la degradación de centros turísticos, entiendo que sea un problema en Tenerife y en Gran Canaria, pero no es un problema aún en La Palma. La Palma tiene dos centros turísticos: Los Cancajos y Puerto Naos.

Los Cancajos es un centro nuevo. Es un centro que tiene problemas, pero no son problemas de regeneración los que tiene. Tiene problemas de densidad, etc. Aquello está bien. Su infraestructura está en condiciones y sus edificios están conservados. Hay otros problemas: un hotel inacabado, unas ampliaciones previstas que son inaceptables, un tratamiento de costa imprescindible, etc. Pero no son problemas de regeneración del tejido existente.

Y el otro, que es Puerto Naos, es un centro turístico entre comillas, porque no es una promoción unitaria o un conjunto de promociones unitarias. Es una confusión total, producto de operaciones no unitarias; producto de intervenciones licencia por licencia. Aquello no tiene mucho futuro, pienso yo, y tampoco tiene mucho arreglo, en la medida en que se ha hecho tan mal como se podía haber hecho. Difícilmente se podía haber hecho peor. Ahí, la ordenanza ha tenido una gran parte de la culpa, por la tolerancia frente a la operación casa por casa, que exige reparcelación. Este tipo de actividades, que son clásicas de la vida administrativa urbanística, y que en Puerto Naos, al no exigirse, han conseguido crear un centro turístico que reproduce todas las maldades de la periferia más dura de Madrid, sólo que al lado del mar.

Las operaciones de regeneración de estas zonas habría que ponerlas al mismo nivel que las operaciones de rehabilitación de cascos degradados; no es un problema de escenario turístico, porque no es una operación decantada en el sentido en el que las he definido como operaciones unitarias. En cualquier caso, tenemos exclusivamente estos dos focos; en el resto de la isla, el turismo tiene una implantación mucho más débil.

Hay otro problema de regeneración. Conviene tocarlo, al hilo de esta pregunta: es el problema de la ocupación ilegal de las playas, y de los núcleos de turismo local en situación ilegal en las playas, en las pocas playas que hay en la isla. Ahí, habría que hablar de regeneración, en el sentido de que éste es un problema provocado, al que hay que dar solución incluso desde el propio Plan Insular.

Pero la solución no puede ser ignorarlo o consolidarlo, ninguna de las dos: está invadiendo la zona de dominio público. Por otra parte, hay que entender claramente que esta utilización de las playas por parte del turismo local es una especie, casi, de derecho histórico. Concretamente, la solución que intenta darle el Plan Insular a éste problema es la creación de un uso (y con esto enlace con la primera cuestión que me has planteado) que se llama “facilidades costeras de temporada”. Ya hay una de ellas en el municipio de Fuencaliente que está hecha con proyecto unitario; por lo menos, las tres cuartas partes de la playa está así, con casetas de proyecto, que pagan un canon municipal y tienen una obligación siempre incumplida, pero escrita, de desmontarlas una vez al año. Ese parece que es el camino a seguir. En una determinada malla territorial, fuera del área de dominio público, en torno a las playas se puede prohibir -vía matriz- la instalación de cualquier instalación turística permanente; pero se pueden autorizar, con limitaciones (el Plan explica cuáles son las limitaciones) estas facilidades costeras de temporada. Y la normativa dice cómo tienen que hacerse, cómo es el proyecto, cómo cada año se desmontan, como se vuelven a montar, etc. Es un procedimiento de resolver un problema que existe, aceptando los “derechos adquiridos” de los habitantes de los municipios, que tienen la suerte de (dentro de los recursos para el ocio de su propio municipio) no llegar detrás de los poderosos, sino haber llegado por delante.

Nosotros, en rústico, hemos dicho que quisiéramos ser radicales en materia de vivienda y de industria, que son los dos usos que están vandalizando el suelo rústico. Para

ello, en la normativa se contemplan varios grupos: el primer grupo se refiere a la conservación del medio; el segundo a las actividades agropecuarias; el tercero al ocio, recreo y turismo; el cuarto a las actividades extractivas; el quinto al equipo insular; el sexto a las infraestructuras básicas; el séptimo a las actividades industriales, y el octavo a la vivienda rural.

En la conservación del medio (lo leo rápidamente): preservación estricta de la Naturaleza, conservación activa de la Naturaleza, regeneración de paisajes y ecosistemas, actividades culturales; cosas muy clásicas, que aparecen en todas las matrices de planes del medio físico.

El segundo grupo, las actividades agropecuarias, tenemos: cultivos existentes en secano, en regadío, huertos, cultivos forzados, ganadería extensiva, intensiva y explotaciones forestales. Aquí hay que hacer mención del grupo llamado cultivos forzados: el plátano en invernadero, en definitiva. Podría ser también cultivo de primor pero, concretamente, cuando se habla de cultivo forzado en La Palma, todo el mundo sabe a qué nos estamos refiriendo. Ese ha sido uno de los grandes debates, y ha habido que reconocer que contra el plástico no se puede luchar. Lo que se puede hacer es ordenar cómo se regula su instalación. Es decir, someterlo a las condiciones que debe cumplir toda actividad reglada: cuantos años tiene que estar, cómo se hace un plan especial para instalar o recoger el plástico, quién se hace responsable de eso, qué precaución toma el Cabildo para que no se contamine con el plástico, a cuántos metros de un casco urbano se puede poner, etc. Pero el derecho a introducir técnicas nuevas en el cultivo no se puede prohibir. Eso sería una actitud romántica, que no estamos en disposición de acometer desde un Plan Insular, sobre todo con un cultivo tan sensible como es el plátano.

Luego tenemos el tercer grupo: ocio, recreo y turismo. Aquí tenemos desde aquellos usos que son, más o menos, autorizables en situación compatible: senderismo peatonal, recorridos a caballo, recorridos motorizados fuera del asfalto (tracción a las cuatro ruedas), que acabarán enriqueciendo estas ordenanzas conforme avancen los planes rectores de uso y gestión, y podamos ir incorporando las decisiones de los técnicos de Medio Ambiente, y delimitando, dentro de las zonas protegidas, aquellas en las que estos usos se permiten y las zonas en las que no se van a permitir, incluso antes de tener los planes. Tenemos también la acampada concentrada (hay que recordar que en La Caldera hay un camping, lo que está bien), pero también se puede acampar en otras zonas de la isla que no estén protegidas; tenemos equipo concentrado, recreativo-deportivo para ocio masivo. El turismo en La Palma puede dar pronto una masa para que empiecen a surgir algunos tipos de elementos de ocio masivo rentables. Hay una propuesta de parque de agua, que no necesariamente tiene que estar respaldada por una calificación específica y una intensidad adjudicada: no es fácil saber cuántos metros cuadrados construidos por metro cuadrado de parcela tiene un parque de agua. Eso sí que se escapa a la propia lógica de la administración urbanística del suelo.

Hay, también, una regulación concreta para el Golf. Existen dos o tres propuestas para construir campos de Golf. Creo que son todas señuelos; pero a nosotros, desde

PIOLP FICHAS DE USOS Y ACTIVIDADES		PUNTALLANA		U.T.E. nº: 27	
CATEGORÍA DE SUELO: RUSTICO LITORAL Y COSTERO		TIPO DE U.T.E.: FRANJA LITORAL		VISTO PLANO: 34	
USOS Y ACTIVIDADES REGULADOS		DO	LL	LL LLAMADAS Y OBSERVACIONES	
C10	Preservación de la naturaleza	Np		(*) Franja litoral afectada por la Ley de Costas (100 m. desde el deslinde marítimo terrestre) con uso mayoritario de cultivos plataneros. (1) La actual clasificación de parte de esta UTE como SAU en las AN.GS., va a ser modificada en la revisión del planeamiento en curso.	
C11	Gestión medioambiental	Np			
C12	Regeneración Paisajes y Ecosistemas	Np			
C13	Actividades científicas	Pb			
C20	Cultivos de secano	Cs			
C21	Cultivos de regadío	Cs			
C22	Huertos intensivos	Cs			
C23	Invernaderos y protecciones de cultivos	Ac			
C24	Ganadería extensiva	Np			
B25	Ganadería intensiva - Piscicultura	Ac			
C26	Explotaciones forestales	Cc			
C30	Senderismo peatonal	Cs			
C31	Senderismo ecuestre	Cs			
C32	Circulación motorizada fuera de asfalto	Cs			
C33	Pequeñas actuaciones recreativas	As			
C34	Acampada concentrada	Pb			
C35	Equip. concentrado recreat. y/o deport.	Pb			
C36	Campo de golf	Pb			
C37	Unidades turísticas singulares	Pb			
C38	Actuaciones turísticas agrupadas	Pb			
C39	Bares, restaurantes, menesteros	Pb			
C40	Facilidades costeras temporada	Pb			
C41	Aridos para la construcción	Pb			
C42	Canteras	Pb			
C43	Galerías de Agua	As			
C50	Instalaciones para la seguridad nacional	Pb			
C51	Instituciones y equipos singulares	Pb			
C52	Cementerios	As			
C53	Vertederos y escombreras	Pb			
C54	Parques de maquinaria y de bomberos	Pb			
C55	Grandes actuaciones comerciales	Pb			
C60	Carreteras y otros acond. rodados	As			
C61	Tendidos aéreos	As			
C62	Potabilizadores y Plantas termoeléctricas	Ac			
C63	Canales y conducciones de agua	As			
C64	Estanques y depósitos de agua	As			
C65	Producción de energías renovables	Ac			
C70	Industria extensiva y/o aislada	Pb			
C71	Silos y almacenes	Pb			
C72	Industria artesanal y talleres automovil	Pb			
C73	Estaciones de servicio	Pb			
C80	Suelos urbanos y/o urbanizables	Pb	(1)		
C81	Asentamientos rurales	Pb			
C82	Viviendas agrícolas	Pb			
C83	Viviendas aisladas	Pb			
				DO DETERMINACIONES DE ORDENACION 1º USOS Y ACTIVIDADES PERMITIDOS A) COMO USO PRINCIPAL: Mx Mantenimiento del uso en situación excluyente. Mc Mantenimiento del uso en situación compatible. Ma Mantenimiento del uso en su situación actual. B) COMO USO SECUNDARIO: Cs Compatible su introducción sin limitaciones. Cc Compatible su introducción con limitaciones. Fa Fomento activo de este uso (Programación). Fp Fomento pasivo de este uso (Cambio normativo). 2º USOS Y ACTIVIDADES AUTORIZABLES As Como uso secundario y sin limitaciones Ac Como uso secundario y con limitaciones Tf La transformación de este uso en principal 3º USOS Y ACTIVIDADES PROHIBIDOS Pb Prohibida la introducción del uso o actividad 4º SITUACIONES DE IMPROCEDENCIA Np No procede la introducción del uso o actividad.	

el Plan, no nos importa. No nos interesa saber que una actuación se va a producir, lo que nos interesa es saber qué es lo que va a pasar si esa actuación se produce y cómo debe reaccionar el Plan ante ella. Por eso hay un barrido que creemos que es bastante vasto, aunque pueden haber quedado aspectos sin regular.

Ahora, la normativa se ocupa de las operaciones turísticas que yo llamaba decantadas: unidades turísticas singulares y actuaciones turísticas agrupadas. Las primeras son actuaciones como, por ejemplo, el Parador de Las Cañadas del Teide; hoteles de naturaleza, como es La Palma Romántica, en el caso de Barlovento, en La Palma. No se puede clasificar suelo en un acantilado por si algún día un promotor viene y se le antoja hacer allí un hotel; eso es una contradicción en los términos. Por eso, en la Ley de suelo rústico, estas cosas deben tener cabida.

Está, después, el grupo de todo el equipo insular, instalaciones para seguridad (policía, defensa, penales, etc.); instituciones y equipos singulares de la propia isla (cementeros, vertederos, parques de maquinaria, puertos, grandes actuaciones comerciales). Entendemos el capítulo de grandes actuaciones comerciales como de posible ejecución en suelo rústico (hiper, etc.), para los cuales es muy difícil tener suelo planeado, pero que tienen cabida porque la manera de absorber su impacto está regulada en el Plan. Estamos haciendo un esfuerzo por ver si entre todos conseguimos que las actuaciones en suelo rústico sean, al final, regladas. Que la CUMAC no tuviera que ejercer su facultad de autorizar una actividad de manera discrecional, si no que supiera que si se cumplen aquellas disposiciones que para ese uso establece el Plan Insular, la autorización pueda ser un acto reglado.

Luego, está el grupo de infraestructuras básicas (carreteras, tendidos aéreos, conducciones entubadas, estanques y depósitos de agua). Por ejemplo, el tema de los depósitos de agua. Hay quien piensa que hay ciertos conos volcánicos en los que se pueden hacer espléndidos depósitos de agua con muy poco dinero. Pero eso habrá que regularlo en el Plan Insular, porque si no, cuando llegue semejante propuesta, no va a tener cabida en ningún instrumento urbanístico. Producción y transformación de la energía; recuerdo aquí lo que está sucediendo con el parque eólico de Fuerteventura, porque no contemplaba este uso. Esos parques eólicos o estaciones de transformación, todo este tipo de usos para los que nunca se prevé suelo industrial, pero que tienen un cierto tamaño. En La Palma las implantaciones son todas ellas de detalle porque es un territorio muy escaso, y no vamos a tener un plan parcial industrial para un parque eólico, es absurdo.

También podemos comentar el grupo de actividades industriales: hay que ser muy restrictivo con las normales, pero hay unas cuantas de ellas que tienen que estar en rústico: la industria extensiva o aislada, como por ejemplo el desguace. Una isla tiene que asumir el reciclado de sus propios desechos. Tenemos que desguazar, tenemos que aserrar, tenemos que reciclar vidrio; todo este tipo de cosas tampoco deben estar en polígonos industriales, deben estar en unas condiciones más parecidas a como están las industrias extractivas. Es lo que nosotros llamamos industria extensiva: transformación, reciclado. Pero para evitar centrifugaciones al rústico, la normativa prohíbe talle-

res artesanales a menos de tantos metros del casco. Hay empresarios que, a 10 kilómetros del poblado más cercano, podrían poner un taller con venta de productos artesanos y eso está bien.

Y por último, está el problema de la vivienda rural. Hay asentamientos rurales que son los que dice la Ley que tienen que ser y cumplen esas condiciones. Lo que está haciendo el Plan es uniformar los criterios por los cuales los diferentes Planes Generales deben establecer los asentamientos rurales y su delimitación con exactitud. También se regula la vivienda aislada. Tenemos dos categorías: la intensiva y la extensiva, normalmente vinculada a parcela de gran tamaño, por encima de las 4 hectáreas, ampliando la tolerancia actual para atenuar la centrifugación de vivienda hacia el suelo rústico.”

P- “No veo, de momento, cuáles serían las limitaciones claras a la implantación turística en suelo rústico y en qué lugares se podría, porque parece que, según ese sistema, los inversores van a salir beneficiados.”

R- “La autorización de un uso de este tipo está sujeta a las cesiones de equipamiento equivalentes a las de un plan parcial residencial de la misma dimensión, y la localización espacial de dichas cesiones deberá ser fijada por el ayuntamiento en función del cumplimiento de las determinaciones de su planeamiento municipal, es decir: para autorizar un hotel de 500 camas, habrá que ceder el suelo equivalente a 500 camas residenciales de un plan parcial, allí donde determine el ayuntamiento. No se trata de que haya un coladero para que, a través del rústico, se incumplan las cesiones obligatorias.

Lo que hemos hecho ha sido asimilar el concepto de formación de núcleo de población al concepto de formación de núcleo turístico. En este caso decimos: para evitar el peligro de formación de núcleo turístico, se establece una zona de protección de 2.000 metros en torno a cualquier unidad turística singular que no disponga de Plan Especial definitivamente aprobado, medidos a partir de su perímetro exterior; en la que no se autorizará ninguna otra operación de esa índole.”

P- “Si no se establece un techo a las camas turísticas, y se autorizan en cualquier lugar del suelo rústico, ¿no se puede disparar la construcción y especulación turística a lo ancho de toda la isla?”

R- “Hay un techo absoluto que no se puede rebasar, y que está establecido por la suma de todo lo planeado hasta hoy. Los cálculos dan que está en torno a las 20.000 camas. Por otra parte, no hay que pensar que porque ésto sea posible en muchos lugares de la isla, se va a llevar a cabo en todos esos lugares de la isla, sino que se va a establecer una cierta transparencia de mercado. En este momento, no hay ninguna actuación prevista en la isla. Lo que se está intentando es buscar un sistema que se autorregule, es decir: llega un momento en que los umbrales son críticos por el cumplimiento de los propios parámetros que impone el sistema, y eso evita la especulación.

No se dice: el techo es de tantas camas, pero si se aplican todos los parámetros, las condiciones y las limitaciones del Plan Insular, estamos obteniendo un techo implícito de camas, y unas necesidades de inversión por ca-

ma que rebasan el umbral de rentabilidad. Esa es la salvaguarda del sistema.”

P- “¿No está suficientemente garantizado ya lo mismo con el sistema actual, con la ventaja de que es conocido y sin riesgo?”

R- “La operación turística con el sistema actual requiere que haya un suelo clasificado. Pero la inversión turística es muy sensible, por muchos motivos. Sobre todo, hay cierto tipo de inversiones extranjeras que son, básicamente, muy sensibles a la indolencia administrativa que puede manar de la burocracia española. No olvidemos, y este es un argumento que hemos utilizado mucho en la isla de La Palma, que el procedimiento para la selección de suelo de un operador turístico no es el que nosotros quisiéramos que fuera, que es ir al ayuntamiento a enterarse qué suelos turísticos hay en oferta, luego ir a verlos, y decir: el que más me gusta es éste, y ahora voy a buscar al propietario y se lo voy a plantear. El camino es otro: el operador se va a la isla de La Palma, busca el suelo que le gusta, y luego va al ayuntamiento a ver si está clasificado.

Lo más fácil es que no lo esté y, entonces, empieza un calvario administrativo para intentar reclasificarlo. Muchas de las veces con buena intención, y otras con intención más o menos discutible. En todo caso, el camino administrativo es éste.

Y éste es un camino administrativo que hace desistir a mucho inversor. Muchas de las zonas turísticas se han hecho así; la Costa del Sol se ha hecho así: o resuelves de prisa o se desplaza la inversión a otro lugar. O se entra en ese mundo (me estoy refiriendo a ese mundo de la competencia directa, de quién tiene más rapidez para captar una inversión) o la inversión va a otra parte. Por tanto, empezar a pensar si está o no está programado un suelo, si hay que hacer un pago o no, son ganas de desalentar a cualquier inversor.

Otra cosa es que el Plan Insular no vaya a tener la capacidad técnica suficiente como para acertar en qué unidades permitiría este tipo de operaciones. Pero el proceso no está aún concluido: esperemos tener acierto bastante en el desarrollo del análisis territorial.”

PLAN INSULAR DE FUERTEVENTURA

Ricard Pié Ninot

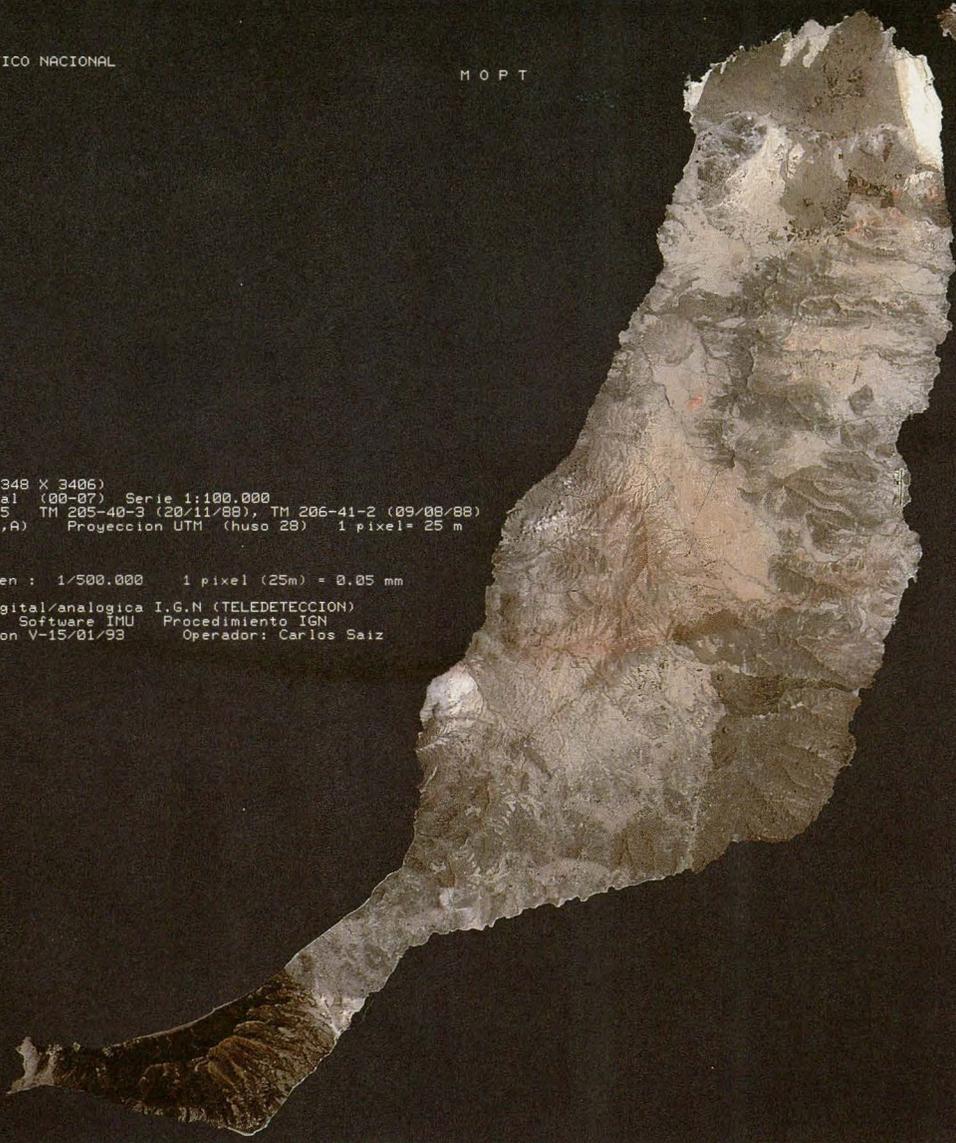
Esta conferencia fue pronunciada el 4 de mayo de 1992.

El Plan que se explica en esta conferencia fue redactado por el equipo formado por Justo Riol Cimas, arquitecto Director, Javier Marcos García-Blanco, geógrafo, Ignacio Pérez Correa, biólogo, Carmen Román Barbero, arquitecto, Jorge Sastre Moyano, arquitecto, asesorados por el autor de esta conferencia (arquitecto-profesor titular de laUPC) y la arquitecto Rosa Barba Casanovas.

FUERTEVENTURA (3348 X 3406)
Ortoimagen espacial (00-07) Serie 1:100.000
Imágenes Landsat 5 TM 205-40-3 (20/11/88), TM 206-41-2 (09/08/88)
Bandas 5,4,3 (R,V,A) Proyección UTM (huso 28) 1 pixel= 25 m

Escala de la imagen : 1/500.000 1 pixel (25m) = 0.05 mm

Transformación digital/analogica I.G.N. (TELEDETECCION)
OPTRONICS C-4300 Software IMU Procedimiento IGN
Fecha de insolución V-15/01/93 Operador: Carlos Saiz



FUERTEVENTURA

Superficie km2:	1.660
Altura máxima (m.):	807
Número de municipios:	6
Espacios naturales protegidos (km2):	437,25
Población de derecho (1991)	36.908
Población de hecho (1991):	49.542
Paro (Marzo 1991):	2.093
Superficie total de explotac. agrícolas (has.)(1989):	76.247
Parque de vehículos (1991):	21.181
Cabildo (Derechos liquidados pts) (1991):	4.035.204.048
Ayuntamientos (Derechos liquidados pts)(1991):	7.375.321.000
Cabildo (Obligaciones liquidadas pts) (1991):	3.628.255.640
Ayuntamientos (Obligac. liquidadas pts)(1991):	5.977.435.000
Número de depuradoras (1987):	2
Volumen tratado por depuradoras (m3/año):	80.000
Número de turistas (1991):	504.877
Número de plazas hoteleras (1991):	9.382
Número de plazas extrahoteleras (1991):	27.856
Número de plazas hoteleras y extrahoteleras:	1987 → 10.629
.....	1991 → 37.238

LAS DIFICULTADES PARA FORMULAR UN PLANEAMIENTO TERRITORIAL

La Ley de Planes Insulares se plantea desarrollar un tipo de planeamiento, el planeamiento territorial definido en la legislación urbanística desde 1956, cuyos resultados en España no han sido especialmente positivos. Volver sobre él nos devuelve muchas de las dudas teóricas y metodológicas que lastraron su desarrollo. Espero que el debate que ha organizado la Universidad de La Laguna nos ayude a despejar algunas de aquellas incógnitas y abra nuevos caminos para su desarrollo disciplinar.

En cualquier caso, si parte de los planes insulares no prosperan, creo que no debemos culpar exclusivamente a los políticos de ser incapaces de imponerlos, o a los técnicos de hacer propuestas inadecuadas, sino que también deberemos preguntarnos si su formulación ha sido correcta, y si sus objetivos y métodos adecuados para afrontar los problemas que tienen planteados nuestras islas.

Por todo ello, intentaré presentar nuestro trabajo como una reflexión práctica en la que hemos ensayado una respuesta disciplinar que resuelva los problemas más graves que tiene planteado la isla de Fuerteventura.

Esquemáticamente, hemos de admitir que la mayoría de planes insulares se han movido entre un plan de urbanismo supramunicipal y un plan estratégico territorial. El Plan de Fuerteventura podía haber sido un proyecto del primer tipo, si hubiese prosperado el Avance de Plan preparado por los arquitectos Luengo. El Plan que les presento, que recogió este Avance después de haber pasado por una fuerte crisis política, no ha podido ser un plan de urbanismo supramunicipal porque, en el interregno, se aprobaron todos los planes municipales, pero tampoco es un plan estratégico al uso, porque el nivel de desarrollo de la isla, a medio camino entre el despegue turístico y la falta de masa crítica para la consolidación de un nuevo modelo territorial, plantea algunos problemas que aún necesitan de una toma de conciencia colectiva, que en estos momentos aún no se ha conseguido.

PAISAJE Y MEMORIA HISTÓRICA

Fuerteventura es como un trozo del desierto sahariano, perdido en medio del mar; una isla, que es todo "Sur", tal como se entiende este tipo de espacio en las islas mayores; una isla que, en su homogeneidad y monotonía, esconde una gran riqueza paisajística; en definitiva, una isla monocorde que, por comparación y por contraste con las otras, es absolutamente diferente.

Fuerteventura es una isla extremadamente llana, sin grandes protuberancias, y con un relieve muy suave y desgastado. Sus grandes trazos geográficos son: al norte, una gran llanura de jables; en el centro, una pequeña meseta; al este, una parte montañosa, con alturas que no llegan a los 600 metros; al oeste, una serie de valles y cuchillos; y al sur, la Península de Jandía, a la que se accede a través de un istmo arenoso. Esta suave topografía no retiene a los vientos Alisios y sus humedades, y por ello es una isla muy seca y con grandes problemas de agua.

La historia humana de esta isla sólo tiene dos actos: el de la colonización y el de la llegada del turismo. De antes de la colonización se tienen muy pocos datos. Desde

la conquista, el año 1402, llevada a cabo por Jean de Béthencourt y sesenta y tres hombres, hasta 1970 no sucede prácticamente nada, sólo pequeños cambios y ajustes administrativos: del Señorío se pasó al Coronelato, y de éste a la Administración moderna, que sólo sirvió para mantener una población y una economía que siempre dependió de una agricultura muy precaria. A cada época de prosperidad, de buena cosecha, seguía una crisis, una hambruna, que obligaba a una parte de la población a emigrar. Prosperidad y hambre aparecen en la historia de la isla como un movimiento cíclico, que no termina hasta la llegada del turismo.

De los seiscientos habitantes, que había antes de la colonización, se llega rápidamente a los catorce mil, que se convierte en la cifra de equilibrio. Con el turismo se invierte el flujo migratorio y la población crece hasta los cuarenta mil habitantes actuales. La gran mayoría de la población residente se distribuye en cuatro núcleos: en la capital administrativa y de servicios, Puerto del Rosario, y en tres núcleos turísticos: Corralejo, Gran Tarajal y Morro Jable.

Desde 1970 la inmigración es fundamental. Cada empujón económico (en 1975, en 1986 y en 1989) viene acompañado de un nuevo contingente humano. A nivel agregado la isla va creciendo sincopadamente y a la vez de forma polarizada: hasta los años setenta la inmigración se dirige a Puerto del Rosario y Gran Tarajal, los dos puertos de la isla, y después, con el inicio del turismo, se orienta hacia Corralejo y Morro Jable.

Desde entonces, más de la mitad de la actividad económica de toda la isla pivota sobre el turismo, y en La Oliva y Pájara, los dos grandes municipios turísticos, más de los dos tercios de la actividad dependen de él.

Hasta mediados del diecinueve la estructura urbana está formada por un tejido rural, que explota los pocos recursos agrícolas que hay. A finales del siglo XVIII, una vez cesan los ataques corsarios, se construye un embarcadero en la gran bahía situada al Este. Las inmejorables condiciones de este puerto natural, unido a la necesidad de los propietarios del norte de comercializar la producción de la cochinilla, darán pie a la formación de un pueblo moderno, llamado primero Puerto Cabras y después Puerto Rosario, que en el siglo veinte se convierte en la capital.

Los primeros asentamientos turísticos se construirán según la ortodoxia urbanístico-legal. En los años sesenta, para incentivar el turismo, se redactan y aprueban varios planes parciales, puros proyectos de parcelación del suelo, tratados como unidades autónomas, cuyos límites físicos vienen dados por la forma del parcelario rural.

Durante este decenio se inician otro gran número de ellos, aunque sólo unos pocos se consolidan; en los sesenta, se desarrolla más de la mitad del planeamiento vigente, y en los ochenta, se ejecutan y ocupan la mayor parte de ellos.

UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO INSULAR

En este marco, el Plan Insular sólo tiene sentido en la medida que sea capaz de aprovechar esta oportunidad histórica y hacer del turismo el motor de cambio y mejora de la realidad social y económica de la isla. Ahora bien,

dada la rapidez como se ha desarrollado y los cambios que se han producido, esta apuesta debe hacerse desde una visión crítica y de un esfuerzo para su mejora.

Tal como expone un estudio reciente (G. Méndez de la Muela, "Previsiones de crecimiento de la oferta turística en Canarias", Banco Hipotecario de España. Oct., 1990), la oferta turística de la isla se ha multiplicado por cuatro y medio en los últimos ocho años, pero al mismo tiempo, ha cambiado de composición. Mientras que en los primeros años de la década de los ochenta la oferta era básicamente hotelera, con la construcción y el desarrollo posterior se han invertido alguno de sus elementos, de tal manera que, actualmente, tres cuartas partes de la oferta es extrahotelera y de muy baja calidad. Así pues, mientras que el arranque del turismo fue relativamente equilibrado y dirigido por la actividad hotelera, la industria del ocio, actualmente, ha pasado a otra fase en la que la construcción se ha convertido en el motor económico y la industria turística en su aprovechamiento posterior.

Actualmente, la relación entre la demanda y la oferta se ha desequilibrado, porque ésta ha tomado vida propia y ha crecido muy por encima de aquélla. Así, por ejemplo, mientras que hasta 1985 el número de turistas por plaza construida era de más de cuarenta, en 1986 ya era de veinticuatro, y a principios del año 1990 de la mitad.

Si se quiere que el turismo sea la locomotora del desarrollo insular no se puede continuar en esta línea. La industria turística debe ser la que marque los ritmos y la que determine la forma y manera de aprovechar aquellos espacios turísticos existentes o aquellos nuevos que se incorporen.

Por ello, el Plan Insular debe apostar por la mejora del turismo, de un turismo "de masas", que sea acorde con los recursos territoriales puestos en juego, por un mercado amplio y diversificado, en el que se puedan modular los esfuerzos y diversificar los riesgos, y en el que la construcción sea otro elemento más del producto turístico.

CAPACIDAD Y NUMERUS CLAUSUS

En la mayoría de debates sobre la mejora de la calidad de la oferta turística, así como en algunos planes, el instrumento principal para mejorar la calidad se ha centrado en la determinación de un techo máximo de camas turísticas para todo el territorio insular. El Avance de Plan redactado por los arquitectos Luengo escogió esta línea, haciendo de este enunciado el eje principal del Plan. La respuesta que recibió por parte de ciertos poderes políticos fue extremadamente negativa.

Algunos municipios, como el de La Oliva, aprobaron, inmediatamente después, y antes de que el Avance del Plan Insular pudiera cerrarse, una ordenación urbanística que superaba ampliamente todas las previsiones de aquél, convirtiendo el planeamiento en una oferta indiscriminada de crecimiento; el Cabildo, posiblemente falto de una idea clara sobre el futuro de la isla, no mantuvo ni el equipo redactor del Avance, ni avaló sus propuestas; y la CUMAC, el único organismo suficientemente distanciado de las tensiones políticas isleñas, tampoco recogió sus pro-

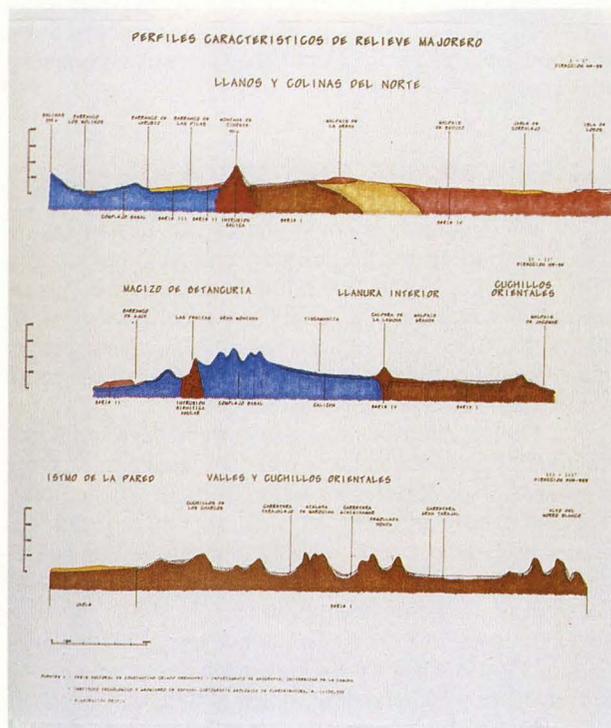
puestas, aprobando varios planes municipales y parciales que tenían previsiones absolutamente opuestas a las de aquél.

El Avance proponía un techo máximo de 70.000 camas, mientras que la suma de las previstas por todos los planes municipales aprobados con posterioridad suman, actualmente, un total de 250.000 camas.

El Avance se planteaba doblar el número de camas turísticas existentes, una previsión muy razonable, pero su enunciado chocó con el escepticismo de los políticos y a la oposición frontal de ciertas fuerzas económicas, así como a los miedos de una sociedad, que teme que cualquier medida racionalizadora pueda ir en detrimento de su prosperidad.

Para la sociedad mayorera, que aún recuerda la historia de las hambrunas, o para los nuevos residentes venidos en busca de trabajo, el Plan Insular podía ser, seguramente, un elemento de riesgo porque piensan que el turismo es una actividad pasajera y coyuntural, que cualquier norma puede ahuyentar. En la isla sólo hay un pequeño colectivo de intelectuales e ilustrados que creen que hay que domesticarlo y evitar la degradación que ahora comporta. Una y otra postura se combaten; aquellos dicen que éstos son unos nostálgicos y que no quieren el progreso, y los otros denuncian la puesta en venta de la isla y su pérdida de identidad.

Plantearse como objetivo del Plan la determinación del techo máximo de camas sólo podía hacerse si había un amplio consenso, y razones de peso para aplicarlo; ya sea porque se creía que reduciendo la oferta turística se podrá frenar la caída de los precios; o porque se entendía que se están agotando los recursos disponibles; o porque se quería evitar el desmembramiento y dilución de la comunidad



Perfiles característicos del relieve mayorero.

autóctona; o porque realmente se está ante una situación de emergencia que sólo se puede resolver con medidas excepcionales. En cualquier caso, la cifra propuesta por el Avance no era un techo demasiado estrecho, o una propuesta excepcional, sino un enunciado que tenía más de posicionamiento económico-político, que de limitación del crecimiento real.

De hecho, para una parte de los poderes de la isla aquel techo se entendió como una imposición externa, emanada, seguramente, de la Consejería de Política Territorial, que devenía una penalización para el desarrollo de Fuerteventura por culpa de los despropósitos de las otras islas. Por ello, se vió como una demanda de solidaridad, que no partía de una explotación equilibrada de los recursos turísticos de todo el archipiélago, sino de la necesidad de compensar los excesos de algunas con fuertes limitaciones para las otras.

ESCENARIO DE TRABAJO

El techo máximo propuesto por nuestro Avance del Plan Insular de Fuerteventura es una cifra optimista, porque dobla la capacidad actual y extrapola los datos de un periodo muy expansivo, pero tiene la virtud de situarse en el límite máximo en el que aún puede servir la infraestructura existente y aquella que se puede realizar con un esfuerzo inversor equivalente al que se ha estado desarrollando hasta ahora.

Fuerteventura por su tamaño, longitud y distancia al resto de las islas tiene un nivel de servicios y equipamiento superior al que le corresponde por su población. Este hecho, sumado a la capacidad de su territorio para soportar más asentamientos residenciales, permite un crecimiento contenido, ajustado a los recursos existentes, relativamente importante, sin que por ello haya de formular un nuevo proyecto territorial.

Por todo ello, el proyecto de Plan, que yo les voy a describir, toma este razonamiento, más económico, como la base para dibujar los escenarios de referencia y determinar cuáles son las cotas de calidad turística que puede asumir la isla. Para el Plan la cifra del Avance no es un techo máximo que no se pueda superar, sino un escenario de trabajo, que cuando se agote deberá revisarse.

El escenario que resulta de la suma de camas edificables previstas en los planes municipales constituye otro escenario, que ahora no se puede asumir, para el que hay que dejar unas reservas de suelo, y realizar otros estudios

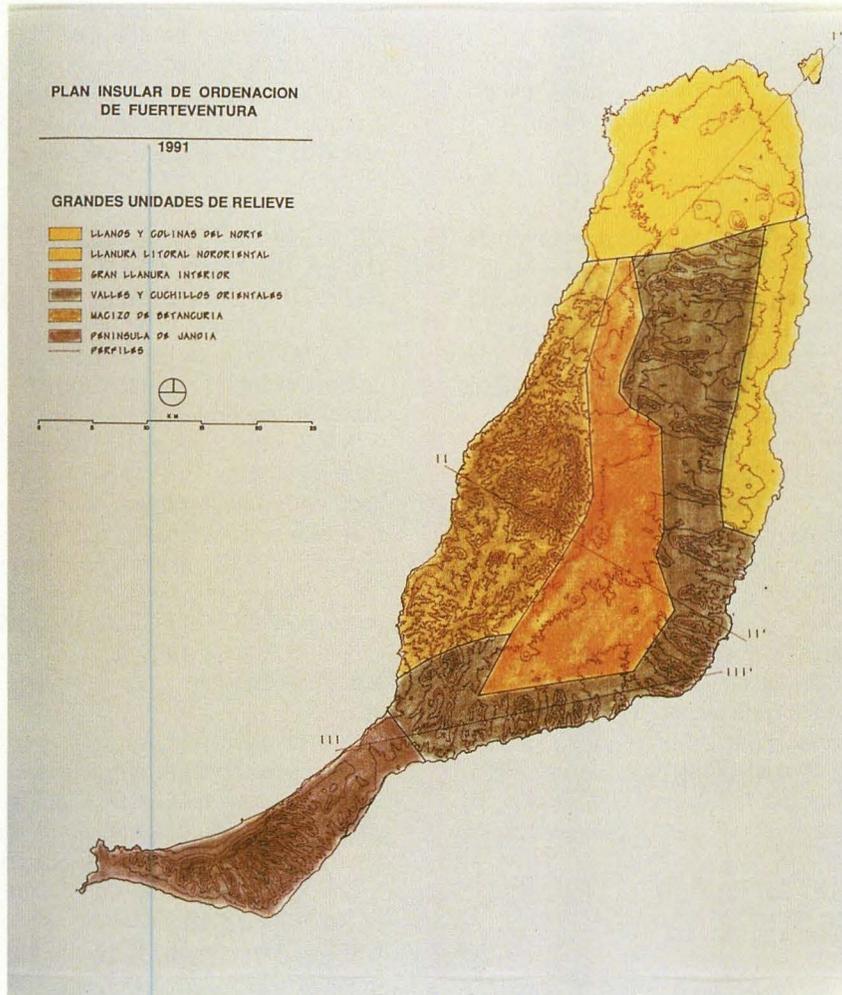
para cuando se agote el primero y sea necesario definir un nuevo modelo territorial.

En cualquier caso, el escenario de trabajo del Plan es suficientemente grande como para que no pensemos que sólo se dirige a un turismo de élite; y suficientemente pequeño para que no debamos plantearnos grandes inversiones en equipamientos o infraestructuras, cuya rentabilidad a medio plazo es dudosa.

Dado que las previsiones de crecimiento de aquel escenario son menores al potencial edificable previsto en todos los planes municipales, cada corporación deberá administrar su cuota de participación en el crecimiento insular

como si fuera un recurso limitado, al que sólo podrán acceder aquellas promociones que garanticen el cumplimiento de los estándares de calidad que establece el Plan. De alguna manera el Plan Insular desprograma los suelos urbanizables y aptos para urbanizar obligándolos a pasar una serie de controles de calidad y de ejecución, que permitirán discriminar las diferentes iniciativas y depurar las previsiones urbanísticas contenidas en los planes municipales.

El Plan Insular interpreta que las calificaciones de suelo aprobadas por cada municipio tiene el carácter de una oferta amplia, con la que se quiere evitar las posiciones de monopolio, que sólo puede tomar cuerpo cuando se



Planos de grandes unidades de relieve.

demuestre su solvencia y se desarrollen de acuerdo con los criterios de calidad que fija el Plan.

Desgraciadamente el turismo de Fuerteventura ha ido a remolque del de las islas mayores, y aún no ha sido capaz de marcar una impronta que le dé carácter y prestigio. En la actualidad, se manufacturan productos poco cualificados y de baja calidad. Por ello, se puede asegurar que si se aumentan las exigencias de calidad se producirá un ajuste inmediato de la oferta y una mejora de la imagen del conjunto.

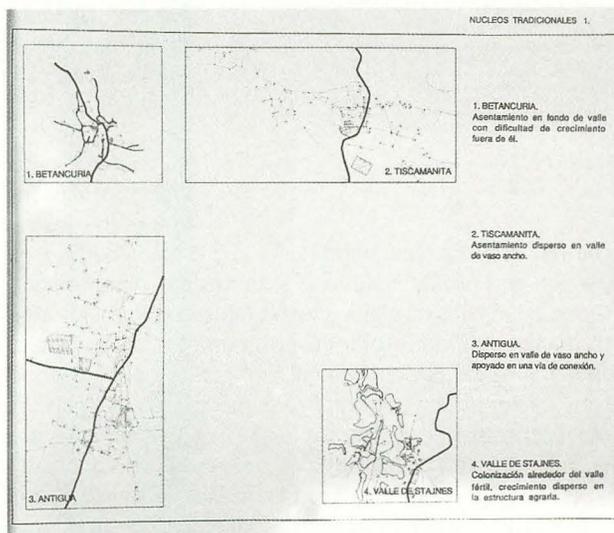
LA APUESTA POR LA CALIDAD

La apuesta por la mejora de la calidad del turismo compromete al Plan en varias de sus decisiones, y especialmente en aquellas en las que se regula la urbanización turística del territorio.

En la industria turística hay una clasificación de los productos según el nivel de sus servicios, que el Plan utiliza para fijar un punto de partida. Esta política de mínimos, que ya la aplica la CUMAC en algunos planes, obliga a que todas las edificaciones tengan una calidad mínima de cuatro estrellas o cuatro llaves, aunque después se exploten con calificaciones inferiores.

Esta propuesta se complementa con una apuesta por la urbanización turística de baja densidad y por un sistema de evaluación territorial, que permita ajustar todas y cada una de las promociones a las exigencias de calidad que se propone el Plan.

La decisión del Plan de apostar por las bajas densidades es una consecuencia directa de la convicción de que ésta es una condición necesaria, aunque no suficiente, para respetar el medio ambiente y fundirse en el paisaje. La Comunidad Autónoma de Baleares, en la llamada Ley Clavera, ya se ha adelantado en esta línea y ha establecido que, en toda la comunidad, cada nueva cama turística tenga como mínimo 60 m² de solar. Algunos de los planeamientos municipales de Fuerteventura dicen llegar a estándares superiores. El Plan Insular, después de estudiar los planes aprobados y para evitar afectaciones innecesarias,



Los pequeños centros rurales se desarrollaban según una red de caminos más complejos.

propone un estándar de 90 m² de solar por cama turística y fija la edificabilidad máxima y mínima destinada a techo turístico residencial.

En el estudio de cual debía ser la relación entre el tamaño del solar y el número de camas, descubrimos la importancia de determinar el techo mínimo construido por cama, para evitar los mínimos actuales, que degradan la oferta, y el techo máximo, para resolver los fuertes desacuerdos entre densidad prevista y volumen edificable que se dan en varios planes aprobados. El Plan Insular con esta medida divide el potencial edificable según su uso; una parte se destina al uso residencial y el resto sólo a usos complementarios y de equipamiento.

Con estas medidas el Plan establece los filtros cuantitativos del programa de mejora de la calidad, que a su vez se completan con el sistema de evaluación territorial que se dibuja a partir de la clasificación de todos los suelos de la isla según tres grandes categorías.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN TERRITORIAL DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA. LA CATEGORIZACIÓN DE LOS USOS TURÍSTICOS

Al inicio de esta conferencia decíamos que la isla de Fuerteventura es un territorio de maravillosas monotonías y de una gran uniformidad. Asimismo subrayábamos su fragilidad y su capacidad de crecimiento. Ante ello y las limitaciones que nos fijaba el escenario de trabajo se nos hacía difícil determinar cuáles eran las localizaciones turísticas más adecuadas y cuáles no, sin conocer cuál era el producto turístico que se quería promover.

Ante este dilema, el Plan ha optado por establecer un sistema de evaluación territorial en el que en todos y cada uno de los puntos del territorio se pueden considerar diferentes alternativas de desarrollo y estimar varias soluciones.

Para articular este sistema se ha superpuesto a la isla una matriz de triple entrada, que permite discernir: cuáles son las actividades más adecuadas, cuál su ordenación paisajística y, finalmente, cuáles sus capacidades de corrección de los impactos ecológicos.

Cada entrada ha sido diseñada con independencia de las otras, por entender que estamos ante un proceso dinámico que debe ajustarse a lo largo de la ejecución del Plan.

Tal como ya hemos dicho, la primera entrada determina cuáles son las actividades permitidas en cada suelo, y para ello se han recogido todas las previsiones contenidas en los diferentes planes municipales, reclasificándolos con criterios de uso y de programación. El Plan Insular no ha desclasificado ningún de los suelos edificables previstos por entender que, a pesar de que algunos son muy dudosos, será el propio proceso de selección y de control que introduce el Plan el que resolverá estos desajustes.

Del conjunto de suelos edificables el Plan ha segregado aquellos destinados a primera residencia, obligándolos a reservar una parte para vivienda protegida, para así evitar que se perpetúen y crezcan nuevas áreas de autoconstrucción.

Asimismo, se han segregado los suelos industriales y de almacenaje, introduciendo un nuevo mecanismo de

planeamiento que les permita desarrollarse por partes, de acuerdo con las demandas del mercado, sin que por ello deban ejecutarse grandes superficies.

La propuesta más importante del Plan se refiere a los suelos destinados a la urbanización turística, que se han reclasificado en función de sus características urbanas y territoriales y de su programa de ejecución.

Así, los suelos comprometidos o ejecutados, que los planes municipales clasifican mayoritariamente de suelo urbano, se califican de zonas turísticas desarrolladas "a mejorar" o "a rehabilitar y ordenar". Las primeras son aquellas áreas consolidadas, que sólo necesitan pequeñas intervenciones para elevar su calidad. Las segundas son aquellas otras que tienen una deficiente urbanización, o no tienen un planeamiento adecuado que garantice su buen desarrollo, para las que hay que redactar planes de reforma interior, que planteen una política regeneradora del tejido urbano y una ordenación adecuada para su desarrollo.

Las zonas de nuevo crecimiento, clasificadas de suelo urbanizable o apto para urbanizar, se califican de "desarrollo preferente" o de "desarrollo autónomo". Para la primeras, que son, normalmente, extensiones de los núcleos turísticos existentes, se propone un desarrollo con un buen nivel de calidad para que suplan las deficiencias que tienen los núcleos de los que dependen. Por esto se le pide unas importantes aportaciones de suelo libre y un buen engarce con los núcleos existentes.

Las zonas turísticas de "desarrollo autónomo" están situadas fuera de las zonas actualmente ocupadas, y se tratan como si fueran suelos no programados, pensando que sólo podrán urbanizarse en los supuestos de falta de

suelo, o por la bondad del proyecto que propongan. Dado que algunas de estas zonas son extremadamente delicadas, su desarrollo depende de su formulación y de su capacidad para resolver los problemas que plantea cada emplazamiento.

Así, mientras que la mayoría de zonas reconocen situaciones de hecho o de derecho que hay que reconducir, estas últimas son iniciativas municipales cuyo único objetivo era dejar abiertas todas las demandas que se habían presentado. Por ello el Plan Insular sólo las acepta si pasan los controles de calidad que se establecen. Esto justifica asimismo, que se fijen para ellas las densidades más bajas y las mayores cesiones, con la pretensión de contener su impacto ambiental y facilitar su integración en el paisaje.

En resumen, el Plan programa el suelo turístico según tres categorías: zonas desarrolladas, de preferente desarrollo y de desarrollo autónomo, que clarifican la avalancha de iniciativas que han planteado los municipios, programando su ejecución de acuerdo con su oportunidad y el escenario general que se plantea el Plan.

LOS CRITERIOS DE TRANSFORMACIÓN DEL PAISAJE Y LA DEFENSA DEL MEDIO

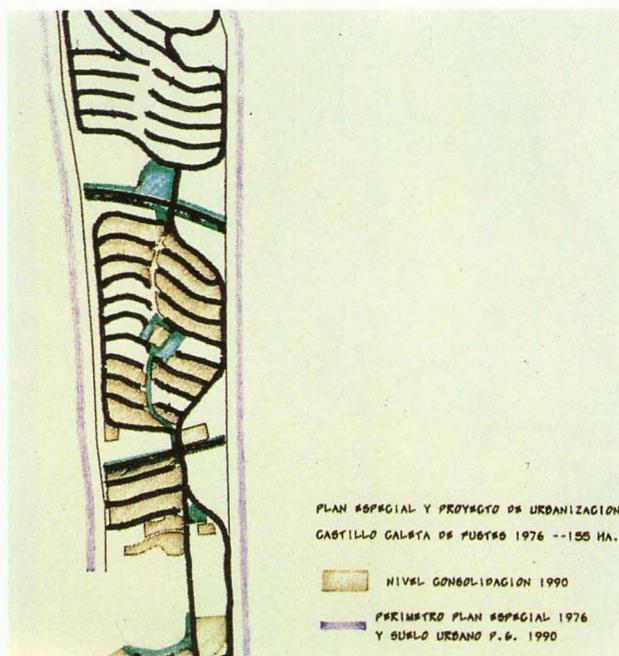
Tal como hemos repetido varias veces, el desarrollo turístico de la isla pasa por el uso y disfrute de la naturaleza, en su doble vertiente de goce del paisaje y de respeto del sistema ecológico que lo sustenta.

El paisaje mayorero, del que hemos resaltado su perfil uniforme y su fragilidad, está presidido, esencialmente, por el espacio rústico. Por ello su defensa pasa por la ordenación de este suelo, tanto de aquellas intervenciones que no pretenden modificarlo, tales como la vivienda aislada, como de aquellas que lo transforman, cambiando su condición urbanística.

Para el Plan Insular ordenar el suelo rústico es establecer las reglas de juego que permiten que ciertas iniciativas puedan participar de la condición paisajística de este espacio. Para ello, y de acuerdo con la estructura de la isla, se han definido ocho paisajes, que toman el nombre de la geografía de cada lugar: malpaís, jables, llanura interior o litoral, macizo montano y los cuchillos; o de su producción agrícola: suelo productivo y suelo potencialmente productivo.

Las ocupaciones que no pretenden modificar este espacio se regulan con criterios extremadamente conservadores y miméticos. Para ello se propone unas medidas transitorias muy restrictivas y se deja abierto la posibilidad de redactar planes especiales, que las flexibilicen en función de un estudio pormenorizado del lugar. Para aquellas operaciones que pretendan desarrollar nuevos asentamientos el Plan imagina una serie de reglas y modelos que son extremadamente respetuosos con el paisaje.

Así, para los cuatro primeros paisajes, que son muy abiertos y de amplias panorámicas, se opta por minimizar la urbanización, apostando por la máxima concentración de lo edificado. En estos casos se pide emplazamientos resguardados de las vistas, y una formalización muy cuidada de aquellas caras más expuestas desde cualquier dirección. Como se está pensando en el oasis, se pide una es-



Cada promoción turística se diseña a partir de la forma de la propiedad y una organización interna muy simple.

pecial atención a la zona de tránsito entre los espacios libres y la parte artificializada, un diseño específico de los "espacios puerta", un buen acabado del perímetro y un nivel de coherencia del conjunto, que permita hacer una lectura comprensible del lugar.

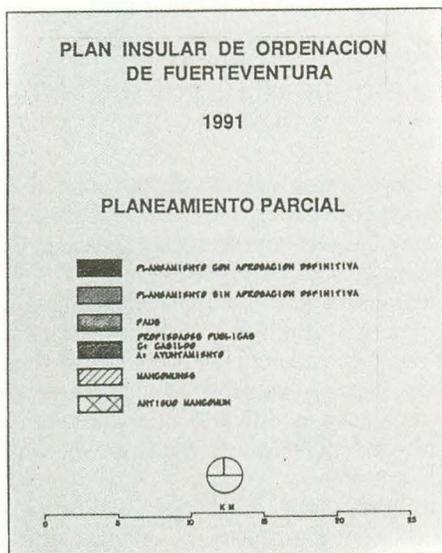
En los paisajes montañosos, cuyo relieve ofrece más oportunidades de emplazamiento, el Plan propone que los nuevos asentamientos sigan las pautas históricas, situándose en las partes llanas de los fondos de valle, sin montar por las paredes, ni descrestar, buscando una geometría mimética con el relieve natural.

En definitiva, el Plan apuesta por una formalización extraída de la tradición histórica, tanto de la isla de Fuerteventura como de las culturas desérticas de la misma región climática. En cualquier caso, dado que el paisaje es, además, un sistema ecológico vivo con una capacidad diversa para asimilar los cambios que se producen, el Plan introduce una tercera entrada sobre los niveles de protec-

ción de cada espacio en función de la fragilidad de cada medio.

Para determinar las siete categorías de protección (cuatro de genéricas, de más a menos protección, y tres de específicas, referidas a lugares concretos o espacios productivos agrícolas), el Plan se ha regido por la legislación de parques y áreas protegidas vigente y por una serie de estudios sobre el medio ambiente, para delimitar y valorar las diferentes zonas de interés ecológico y su capacidad de asimilar los cambios. El resultado de esta sistematización son aquellas siete zonas de protección, que van desde aquellas extremadamente frágiles que no aguantarían ninguna transformación, a aquellas que por su situación pueden colonizarse con nuevos asentamientos.

Esta última entrada de niveles de protección cierra el triángulo de la matriz y la definición de los criterios que han de servir para evaluar todas las nuevas transformaciones del territorio.



Paradójicamente, la isla tiene un alto desarrollo de planeamiento urbanístico para legitimar las promociones turísticas, sin que ello repercuta positivamente en la calidad de los asentamientos ni en su desarrollo.

LA ESTRUCTURA BÁSICA DEL PLAN

El Plan Insular con el dibujo del escenario de trabajo y la superposición de la matriz de evaluación territorial cierra la estructura básica de su propuesta. A ésta se le añade un documento de reserva de suelos para las infraestructuras del segundo escenario, y otra serie de medidas a desarrollar en planes sectoriales a elaborar con posterioridad. El Plan Insular de Fuerteventura prefiere que el contenido básico del mismo quede absolutamente claro, y por ello evita revestirlo de toda la parafernalia planificadora, que a veces enturbia los objetivos básicos del mismo, por la multiplicidad de sus propuestas y la falta de jerarquía de las mismas.

El problema básico de Fuerteventura es rectificar el camino que ha tomado la promoción turística de estos últimos años, y subir en una o dos estrellas la calidad de su oferta. Fuerteventura tiene una marca propia, porque es la playa del archipiélago canario y una reserva de la Bios-

fera. Por ello, el Plan apunta casi exclusivamente a la mejora del producto medio turístico, con criterios que le permitan evaluar cada una de las iniciativas según su calidad y oportunidad, sin que ello cercene el deseo de mejora y desarrollo de la comunidad insular.

Desde la visión de un técnico que conoce y ha trabajado en otros muchos lugares, se tiene la sensación de que el problema del Plan de Fuerteventura no es estrictamente de naturaleza técnica sino psicológica y social, porque es difícil imaginar que una comunidad, que vive en una isla con tanta personalidad y con un mercado potencial turístico tan próximo, aún desconfie de sí misma y crea que se ha de mal vender para participar en el banquete turístico que disfrutan sus vecinas.

El Plan que les he resumido, ofrece una propuesta de pacto mínimo sobre cuál ha de ser la calidad de partida del turismo de la isla, y deja para más tarde, para los llamados planes sectoriales, otras propuestas que en un futuro puedan enriquecer aún más a este territorio.

PLAN INSULAR DE EL HIERRO

José María García-Pablos Ripoll

Esta conferencia fue pronunciada el 22 de mayo de 1992.
El conferenciante es el director del equipo redactor, Four-4.



EL HIERRO (2414 x 2334) Ortoimagen espacial (00-02)
Imágenes Landsat 5 TM 208-41-2 (15/09/88).
Bandas 5,4,3 (R,V,A) Proyeccion UTM (huso 28) 1 pixel= 25 m

Escala de la imagen : 1/500.000 1 pixel (25m) = 0.05 mm

OPTRONICS C-4300 Software IMU Procedimiento IGN
Película: Kodak SO-117 Reversal Color Film. Proceso E-6 forzado un paso
Fecha de insolación V-19/04/91 Operador: Fernando Serrano

EL HIERRO

Superficie km2:	269
Altura máxima (m.):	1501
Número de municipios:	2
Espacios naturales protegidos (km2):	151,37
Población de derecho (1991)	7.162
Población de hecho (1991):	6.995
Paro (Marzo 1991):	493
Superficie total de explotac. agrícolas (has.) (1989):	19.166
Parque de vehículos (1991):	3.116
Cabildo (Derechos liquidados pts) (1991):	2.154.878.879
Ayuntamientos (Derechos liquidados pts) (1991):	617.830.000
Cabildo (Obligaciones liquidadas pts) (1991):	2.214.542.490
Ayuntamientos (Obligac. liquidadas pts) (1991):	565.043.000
Número de depuradoras (1987):	1
Volumen tratado por depuradoras (m ³ /año):	0
Número de turistas (1991):	4.036
Número de plazas hoteleras (1991):	281
Número de plazas extrahoteleras (1991):	248
Número de plazas hoteleras y extrahoteleras:	1987 → 389
.....	1991 → 559

ASPECTOS INTRODUCTORIOS: ISLA Y PLAN INSULAR

Quizá el aspecto determinante del método y contenido de este Plan Insular, -sin duda el tema que más puede interesar y ha orientado el Seminario- ha sido el de la singularidad de la isla; siendo aquella una figura, en definitiva, tan amplia en su contenido como puede derivarse de la Ley de Planes Insulares, promulgada en los inicios de redacción del Plan. Esta amplitud de enfoque -de escalas- en la definición de su contenido se justifica aún más en una isla como El Hierro, pequeña pero a su vez tan rica y variada en su configuración interna: que siempre se le ha considerado, como un “pequeño continente” que sintetiza los más ricos y variados paisajes del resto del Archipiélago; no es una isla que se caracterice, como las demás, por un determinado ambiente -o paisaje- dominante, sino por comprender, dentro de su pequeño territorio, prácticamente todos ellos: bosques de laurisilva y de pinar, paisajes volcánicos, etc. Su configuración de isla abrupta, diferenciada según niveles- cóncava hacia el mar y convexa en su dorsal “en Y”- y que por otra parte ha vivido siempre de espaldas al mar, permite que desde los miradores que jalanan sus escarpes y marcan la discontinuidad de sus distintos territorios, se divise y vigile gran parte de la costa; esa doble visión y escala de la isla, -a la vez pequeña y grandiosa, unitaria y fracturada-, es lo que hizo plantear un Plan en el que se había de cuestionar de modo especial la rigidez en las determinaciones que el planeamiento urbanístico convencional había establecido como una cascada: los Planes Territoriales ó Insulares, restringidos a las grandes decisiones territoriales, los Planes Generales, a la ordenación urbana -sin considerar necesariamente la forma de la ciudad-, los Planes Parciales, los aspectos puramente formales y de trazado, etc..

En El Hierro este modelo de contenido se quiebra, como veremos, de una manera mucho más clara que en cualquier otro territorio. El Plan, dando una respuesta específica a las características físicas y modos de crecimiento de la isla, había de llegar a abarcar -extremando la reflexión-, tanto el modo en que deben encintarse las aceras y definirse los fondos edificables o las alturas de cornisa en la edificación dispersa, como la plasmación de la estrategia territorial para el conjunto de la isla. Es muy difícil deslindar en este Plan, -al menos en el enfoque que dimos en el inicio del proceso- sus determinaciones y escala propias, por requerirse la introducción de decisiones de alcance tradicionalmente asignadas a otras figuras de planeamiento de menor rango.

Este enfoque, por el que se habían de contemplar en el Plan algunas “pequeñas” decisiones como elementos centrales del mismo, debía complementarse -precisamente por la escala de la isla pero también por el rango del propio Plan-, con el ensayo de un planeamiento más estratégico, que integrase decisiones y operaciones de alcance territorial y sectorial coordinando a las distintas Administraciones y, dado que la isla era pequeña y parecía abordable todo, yendo más allá de la estricta función de ordenación del suelo que la Ley fija como prioritaria para los planes insulares.

La relatividad en la percepción de la dimensión de la isla es, como decía antes, su aspecto característico: espa-

cios y lugares percibidos como próximos desde los miradores -esos puntos claves en la geografía y en la historia de la isla-, resultan “alejados” si se considera el factor tiempo, máxime debido al desigual y precario soporte infraestructural. Ello tiene su traducción en la fijación de criterios ante la preservación del medio y el modelo de accesibilidad y, a su vez en el planteamiento de opciones en la respuesta al interrogante de a quién ha de destinarse el Plan Insular: ¿un Plan para los herreños? (fomento de la construcción dispersa, no intervención, etc.) ó ¿ un Plan para los grandes principios, “para la Humanidad”? (preservación extrema).

Expresado así sería una falsa dualidad que, no obstante, en las fases de arranque del Plan ha servido para marcar los grandes objetivos. Sería un Plan, como decíamos expresándolo de un modo extremo, para preservar la isla porque es un bien de la Humanidad -ó un bien nacional, pongamos la escala que queramos-, o en línea con ese otro gran principio que a lo largo del proceso de redacción del Plan se iba oyendo entre sectores de la población, algunos grupos políticos, o servicios de la Administración: todo herreño tiene derecho a edificar allá donde quiera. Entonces, en esa dualidad de intereses, los de la suma de cada uno de sus habitantes frente a los intereses superiores, con estos planteamientos iniciales enfocamos en un primer momento el Plan como un plan estratégico e integral, como un ensayo de intervención sobre la Isla en que se diera respuesta coordinada a todos los problemas, incluyendo las posibilidades de actuación en los distintos sectores económicos; ésta era una de las primeras apuestas del equipo (que luego hemos ido corrigiendo), haciendo énfasis en el turismo como uno de los motores, quizá como el principal motor de la economía futura de la isla.

Asimismo hay que señalar que el Plan, a propuesta del equipo técnico, se acomete tras la realización del Avance en paralelo a la redacción de las Normas Subsidiarias de los dos municipios de la isla, por considerarse que había de darse respuesta a muy distintos niveles de la problemática urbanística: delimitaciones de suelo, apertura de pistas y caminos, ordenanzas de núcleos. Se daba la circunstancia de que el municipio más dinámico (Frontera) carecía por completo de figura de planeamiento mientras que, por el contrario, el más estancado (Valverde) contaba con Plan General desde finales de los años 70.

ALGUNOS ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO-MEDIO FÍSICO Y ARQUITECTURA TRADICIONAL EN RELACIÓN AL TIPO DE PLAN

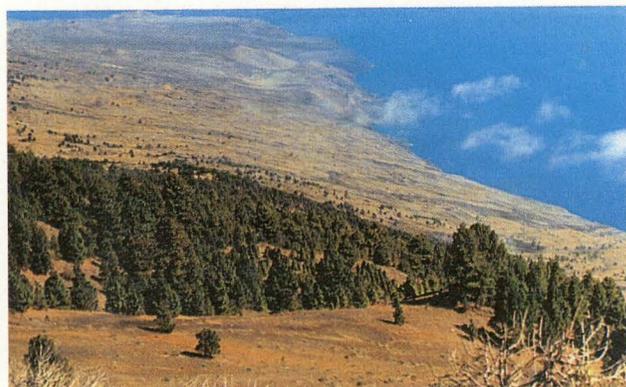
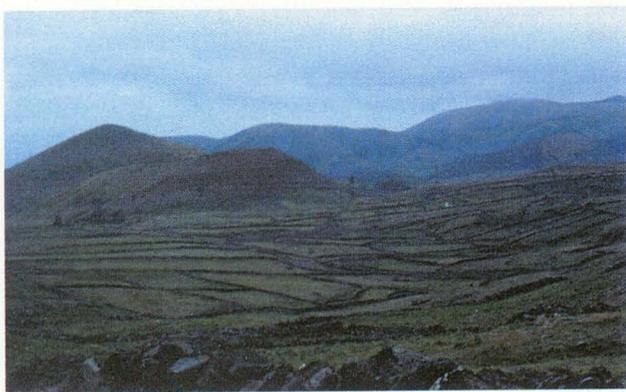
Planteados algunos de los grandes enunciados introductorios del trabajo, vamos a centrarnos en la exposición de algunos aspectos básicos del Plan y en concreto del Diagnóstico sobre la situación en la que la isla se encontraba en el año 87, que creo que en este momento podría seguir vigente: lo que llamábamos una situación de “isla en la encrucijada”, o, lo que es lo mismo, en un momento clave para tomar decisiones: Superado en gran medida su secular atraso en provisión de servicios, se apuntaban en la isla cambios e iniciativas, algunas de las cuales podían suponer tanto una oportunidad como un

peligro para un desarrollo armónico de la economía y el medio físico herreño.

Reseñamos en primer lugar la diversidad de paisajes de la isla, como un pequeño cosmos que lo aloja todo y que le da desde nuestro punto de vista su mayor valor, y a su vez su carácter de isla preservada pero, como veremos, afectada por multitud de “pequeños-grandes” problemas e impactos que, dependiendo de cómo se valoren, y quién los valore, pueden llegar a ser graves o no; y ahí intervienen aspectos cualitativos -o subjetivos- de muy difícil racionalización en un proceso de planeamiento. Cuando vemos la diversidad, pero sobre todo la fragilidad de estos paisajes (considérese, por ejemplo el gran anfiteatro natural de Las Playas amenazado por calificaciones masivas de suelo en el planeamiento vigente), la valoración del impacto, indudablemente dependiente de los obje-

tivos marcados en relación a la preservación de la isla, será grave si como principio adoptamos que su mayor valor, el que no se debe perder, es el de ser una isla preservada en su medio natural; y ello a pesar de que, aún no teniendo sus espacios naturales de mayor valor el rango de Parque Nacional, la suma y la diversidad de aquellos le confiere un valor incluso más excepcional que los de las otras islas, en la medida en que en tan pequeño territorio se sintetizan y además se maclan tantos paisajes. Ese carácter de isla aún preservada la dota del mayor valor no sólo desde el punto de vista ambiental sino incluso como el mejor soporte para un determinado -por singular y opuesto al de las islas mayores- desarrollo turístico, acorde con la necesaria preservación y dinamizador de la economía local.

La arquitectura popular, la arquitectura tradicional se ha considerado, en esta primera visión de entender la is-



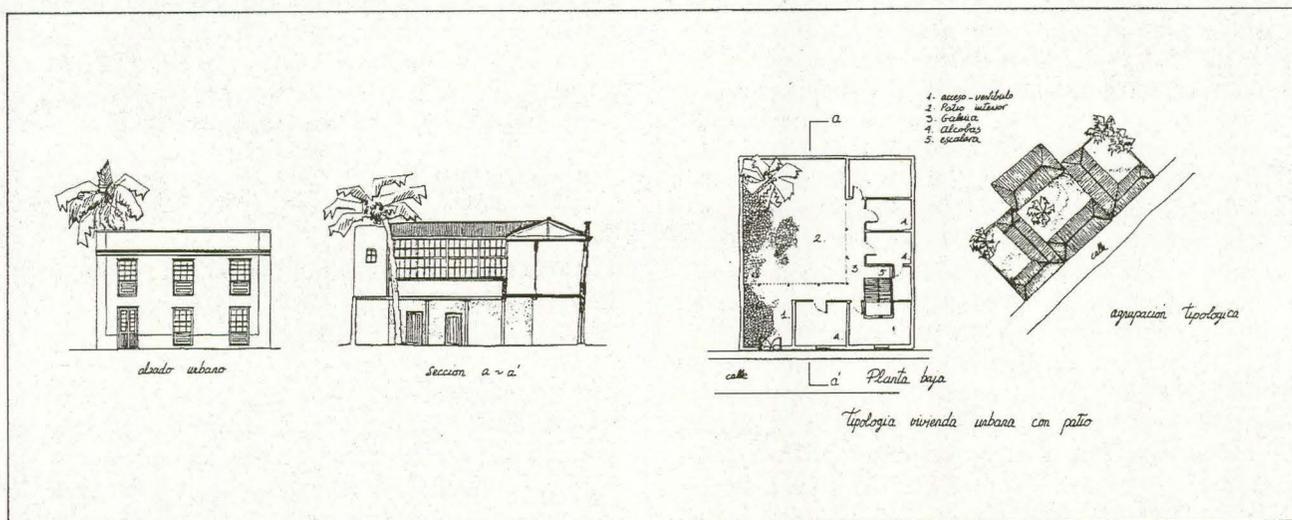
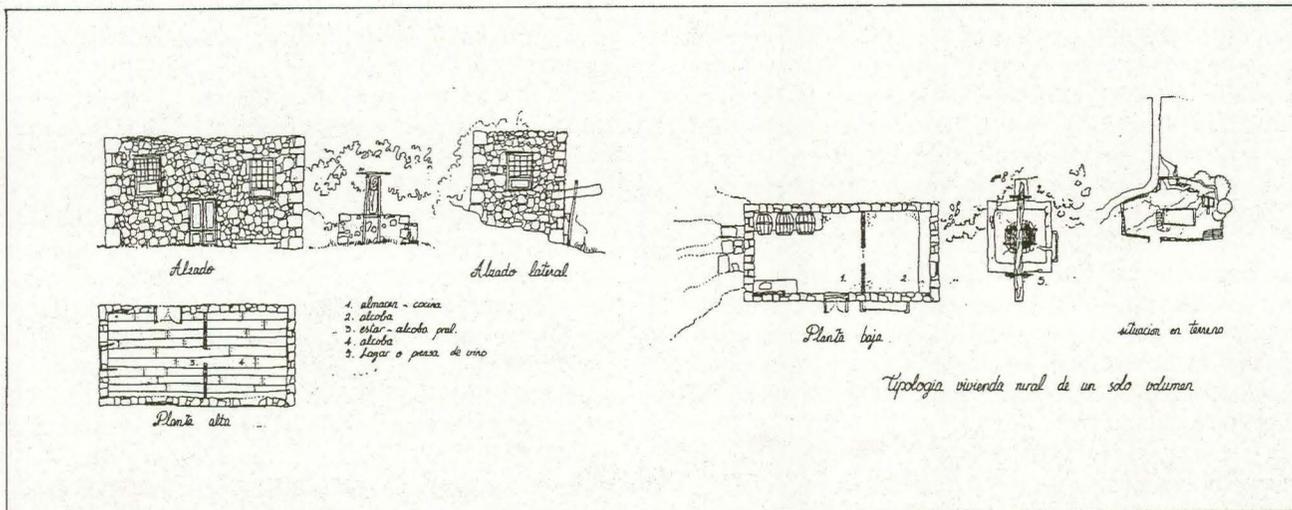
La diversidad paisajística como principal valor de la isla.

la, como un elemento más casi del “paisaje natural”; sin ser una arquitectura culta, -entendiendo el término como sinónimo de “monumental”- ni autóctona -al haber ido tomando sus elementos de las distintas culturas que han pasado por la Isla-, es una arquitectura muy sabia, que se dispone bien en el territorio, integrándose armónicamente en él y en numerosas ocasiones llegando a enriquecerlo. Y ello tanto desde el punto de vista de los elementos arquitectónicos y constructivos de la casa rural, en sus distintas variantes, como desde el más discutible y problemático de los modos de crecimiento de los desarrollos más o menos dispersos, claves en la configuración del territorio tanto en los asentamientos más densos, ó urbanos, como en los del medio rural.

En este sentido consideramos ahora algunos ejemplos de las arquitecturas más puras, populares o de casa rural, estudiados para extraer de ellos algunos aspectos fundamentales para el planteamiento y desarrollo de la propia normativa del Plan Insular. Cuando ha de elaborarse una normativa de edificación -y más aún cuando han de darse criterios para que otros Planes o Normas redacten sus re-

glas u ordenanzas-, estudiar tanto los modos de crecimiento de los asentamientos como los invariantes de determinadas arquitecturas (ligadas a modos de vida que permanecen ó se transforman), permite obtener las claves para el planteamiento de una arquitectura que pueda ser moderna, pero que extraiga de la arquitectura popular sus mejores valores. A una población como la de El Hierro, caracterizada por su ligazón histórica con las migraciones internas, la arquitectura popular responde también con valiosas soluciones de crecimiento por yuxtaposición, de arquitectura muy sencilla pero cuyos volúmenes se fraccionan y añaden unos a otros generando patios, galerías, y también terrazas y miradores al mar: nuevamente la arquitectura abierta hacia el mar. Otras veces la arquitectura se entierra y se mimetiza en el paisaje. De todas estas claves que expongo muy brevemente extraemos, o intentamos extraer conclusiones, para los aspectos normativos del propio Plan.

Con el destacado valor del medio natural y la arquitectura popular -a su vez elemento revalorizador del paisaje de la isla- como aspectos claves del Plan, el terri-



Modelos de arquitectura popular.

torio insular configurado como una gran pirámide trunca definida por su abrupta dorsal y por sus concavidades - El Golfo y Las Playas-, tiene en estos sus elementos más valiosos desde el punto de vista morfológico, sólo alterados positivamente hasta épocas muy recientes por núcleos y agregados compuestos de edificación “fracturada” y de pequeña escala, por los “cercados”, etc. Sus distintos climas, tan próximos, su “asimetría” tanto en el grado de antropización como desde el punto de vista de la accesibilidad, son rasgos claves para su comprensión: la isla se ha configurado tradicionalmente a través de un sistema de asentamientos apoyado en el eje Los Barrios-Valverde-El Pinar, que se extiende recientemente, como consecuencia de su desarrollo agrícola, hacia El Golfo (Frontera) y en menor medida hacia el Sur (Restinga), por su actividad pesquera. En todo caso, las accesibilidades y actividades de mayor intensidad se mueven en este entorno, lo que define -marcando la variedad que caracteriza a la isla-, un extenso territorio insular prácticamente virgen: Sabinosa, La Dehesa, y sobre todo el Julan -la zona más occidental-, se configuran hasta tiempos muy recientes como áreas inaccesibles y perfectamente preservadas del deterioro por ocupación de usos urbanos o turísticos; esa diversidad es factor fundamental -para nosotros- a mantener. Entrando en los problemas derivados de la situación “de encrucijada” de la isla, las tendencias a homogeneizarla, bien por aumento de la accesibilidad en su perímetro costero, bien por generalización de la permisividad en el disperso de la edificación, en costa o medianía, fueron consideradas desde las primeras fases del Plan como el principal y más grave problema: el Plan Insular debía apoyar sin vacilación el mantenimiento tanto de la diversidad interna, como del actual sistema viario y de asentamientos, eso sí, con determinadas correcciones que canalizasen y racionalizasen tendencias cuestionables: un cierto trasvase medianía-costa, desarrollo de Frontera, expansión de los núcleos a lo largo de camino, etc.

En las primeras fases del Plan y con un planteamiento muy radical -propio y deseable para los Avances de Planeamiento, en que han de establecerse los principios y marcarse las posiciones, -definimos objetivos sobre un tema de una gran virulencia en la isla: el Túnel de Gorreta. Añorado históricamente -parece ser que desde antes de este siglo-, se ha venido hablando recurrentemente en la isla de esta idea o proyecto que habría de ligar directamente la zona de El Golfo, en los últimos años expectante y absorbiendo una dinámica económica y demográfica importante, con la villa de Valverde, donde afortunadamente o desafortunadamente se han venido localizando las grandes infraestructuras de comunicación de la Isla (Aeropuerto, Puerto de La Estaca, etc.). Esa idea de conexión en túnel -acompañada sólo de tímidos pasos inversores, dada la cuantía global del proyecto- fue planteada por algunos como “la salvación” del Hierro y obviamente resolvería las dificultades actuales de atravesar cumbres y nieblas, reduciendo los tiempos de los desplazamientos. Frente a ello, el equipo del Plan en un planteamiento radical y desde un primer momento optamos por un “no” a esa gran infraestructura en la medida en que la isla había de dar prioridad a la atención de las infraestructuras existentes, a la mejora de las medianías frente al peligro de un excesivo

vuelco de toda la actividad a la costa, y también intentando defender a ultranza un modelo -quizá excesivamente conservacionista- de los valores singulares de la isla. Dado el elevadísimo coste de la obra, ésta resultaba a todas luces impensable de llevar a cabo pudiendo, desde nuestro punto de vista, desviar la atención e inversiones de los lugares y relaciones auténticamente necesitados.

La opción del equipo fué muy polémica encontrando una fuerte oposición local, lo que hizo que en la fase final el Plan lo hubiera de tratar como un elemento no prohibido aunque tampoco programado, como una reserva en suma. El paso del tiempo iría diciendo si tal actuación debe acometerse o no; en tanto, la normativa del Plan optó porque en el momento en que se despejase la incógnita a favor de la realización de dicha gran infraestructura se procedería a su revisión automática. Medida que vino a apoyar una determinada concepción más cautelara, aunque también más flexible del planeamiento- y del planeamiento insular con mayor motivo- de “para qué” se hacen los planes; desde luego, pensamos, no para abarcar todas las variables de una determinada realidad territorial ni tan siquiera todos los aspectos relativos a la ordenación urbana, y más aún en El Hierro, debido a la gran cantidad de incertidumbres existentes entonces y aún ahora: túnel, Puerto de La Estaca, aeropuerto, etc.

Sostenemos que el planeamiento, el nuevo planeamiento ha de hacerse para los problemas, y con los instrumentos de que se dispone, en suma, con la posibilidad de llevar a cabo las propuestas que se plantean, pues de poco vale un plan que no sea capaz de convertir en realidad lo que está planteando. Tales supuestos habrán de tratarse a través de criterios normativos e incluso cuando se producen situaciones como la mencionada del túnel, cuya ejecución daría el vuelco al sistema de accesibilidades en la isla y al actual equilibrio demográfico o territorial, mejor sería asumir que los planes tal como se hacen, se modifican ó se revisan puntualmente y que hay que perderle el miedo a su modificación o revisión.

A veces, y en síntesis, sería preferible contar rápidamente con planes más instrumentales, centrados en los problemas más urgentes y graves, que el emplear largos tiempos de reflexión y de búsqueda del *Plan perfecto* para que durante esa etapa de discusión se acentúen los procesos de construcción ilegal, en definitiva el aprovecharse que viene el Plan. Y ello ha sido particularmente grave en la isla, como consecuencia de la absoluta ausencia de planeamiento, y sobre todo de disciplina urbanística, en sus zonas más tensionadas.

LA FORMULACIÓN INICIAL COMO PLAN ESTRATÉGICO Y SU EVOLUCIÓN A LO LARGO DEL PROCESO

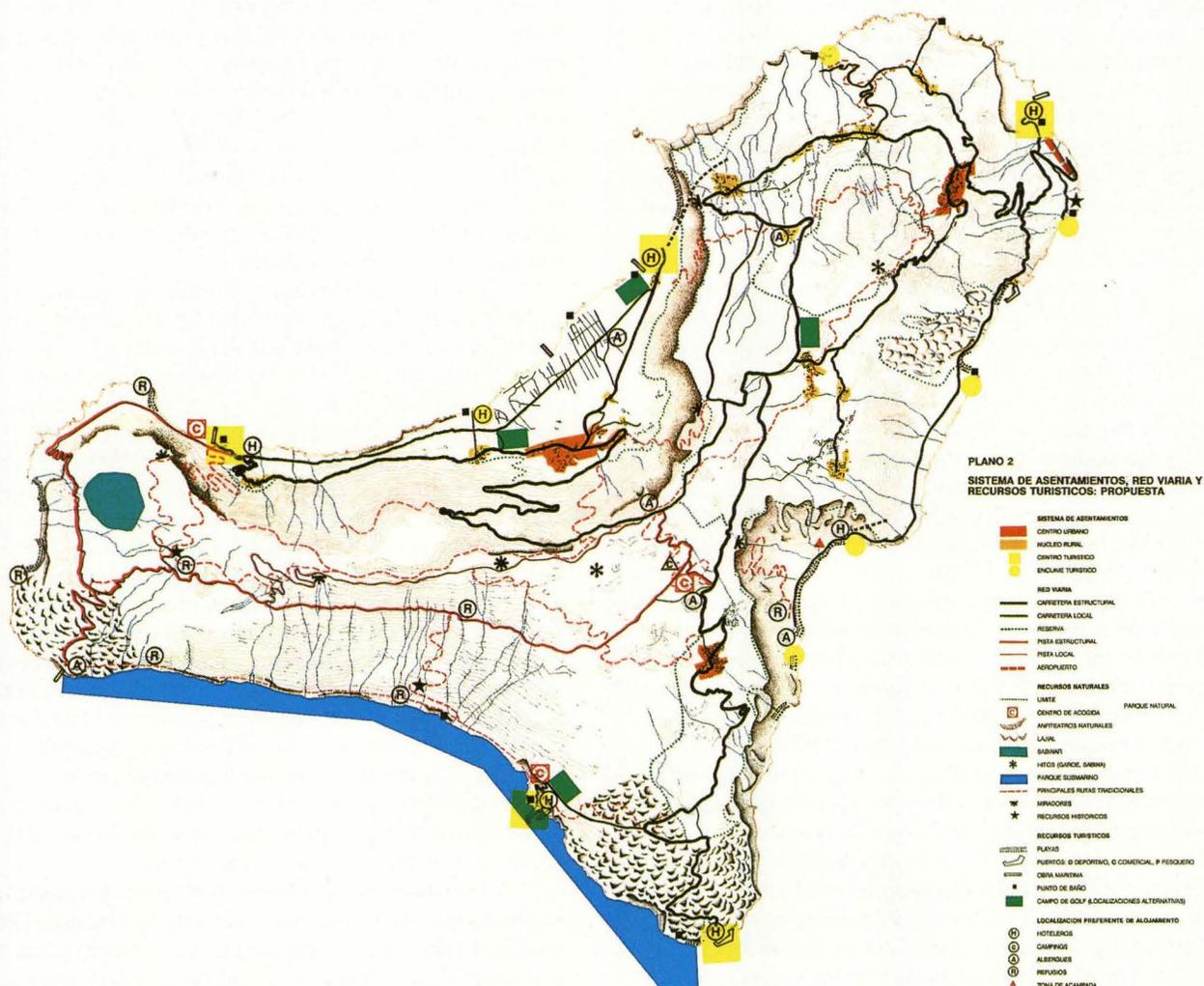
La situación de “isla en la encrucijada” que comentábamos tiene mucho que ver con elementos estratégicos y fundamentalmente con el debate “turismo sí -turismo no”, como motor, pero también con la evolución de los procesos de dispersión de la edificación; es decir, aunque el auténtico desarrollo turístico como tal no se ha dado aún en la isla, sí se ha producido un fuerte desarrollo de deter-

minados procesos de edificación, y en muchos casos de los previos a la misma, lo que supone una fase de preparación del salto de la isla hacia una nueva concepción inmobiliaria del desarrollo: la parcelación encubierta, la venta de parcelas seguramente no escrituradas, la creciente fragmentación de dicho parcelario, el "vallado", etc. En definitiva, significa el cambio del modelo tradicional de contención de los núcleos en sus propios perímetros, - con ciertos matices en la medida en que los asentamientos en El Hierro nunca han sido muy compactos - hacia procesos de difusión muy virulentos con amenaza de generalización de un disperso indiscriminado: la gente quiere (o dicen que quiere) "fabricar" donde tiene su parcela. No se quiere (o dicen que no se quiere) un Plan.

Nos encontramos con que uno de los dos municipios de la isla -Frontera-, no tiene Normas Subsidiarias, y ello es grave fundamentalmente en El Golfo, donde a la expansión de la construcción indiscriminada se une un cierto desprecio por los valores ambientales y la pérdida de la cultura en el modo de construir las casas, en parte porque se ha perdido tal cultura pero en parte también por-

que las nuevas funciones que se demandan para esa edificación dispersa no caben en las dimensiones tradicionales de la arquitectura popular: se extiende peligrosamente un tipo edificatorio compuesto del "salón" (la planta baja de cuatro metros) al que se le añade (o añadirá) una planta encima; entonces, lo que en muchos otros lugares menos frágiles ambientalmente pudiera parecer una edificación pequeña, amable y no agresiva, es aquí un artefacto visual de enorme impacto en el paisaje, pues además no se controla el fondo edificable, aparecen plantas adicionales por situarse en ladera, etc. Otras actuaciones que quizás en altura no son tan impactantes, presentan sistemas o elementos arquitectónicos o constructivos ajenos completamente a las formas tradicionales ó, lo que es peor, arquitecturas banales y pretenciosas, que contrastan con la sencillez característica de la arquitectura del Hierro, lesionan el paisaje y restan oportunidades de futuro.

Como decía antes, estos problemas tomados uno a uno, pueden parecer pequeños pero lo que vienen es a romper la integración que siempre había tenido la arquitectura popular en su entorno, y abren la vía de que "aquí se puede hacer todo". Más bien es un grave problema a



Sistemas de asentamientos, red viaria y recursos turísticos: propuesta.

medio plazo pues se está generalizando una actitud de tolerancia ante cualquier tipo de casa allá donde se quiera hacerla, ¿Qué significa eso en la isla? ¿puede llegar a impedir -por deterioro del soporte natural- ó pérdida de la imagen de “isla auténtica” la posibilidad de un turismo de calidad, no masivo, como elemento de transformación y diversificación de la economía de la isla? Aquí entramos en el segundo de los aspectos fundamentales del planeamiento estratégico, tal y como fué concebido en su inicio.

En ese planeamiento estratégico se plantea el turismo como motor. Ello no significa obviamente que deban eliminarse otros sectores de actividad, pero sí que ha de ganarse por la mano a la situación actual en la que se va respondiendo a cualquier demanda: ha de definirse e irse buscando el turismo que se desea para la isla. Es un turismo que no puede ser de masas, que no debe implicar la aparición de los grandes operadores en la isla, -recuérdese que la costa de El Hierro es abrupta y no existe como tal el recurso playa-, tiene que ser un turismo de mucha calidad ó un turismo singular que fomente las pequeñas y selectivas intervenciones. Respecto al control del fenómeno, no debe llevarse a cabo a través del mítico concepto del techo (en número de camas) de la isla. Es posible que este tema de debate tenga razón de ser como elemento fundamental en otras islas, como puede ser el caso de Lanzarote donde la presión de la calificación de suelo por el planeamiento aprobado resultaba ser el mayor problema. En El Hierro el problema no es el techo, no es el número de camas del que todo el mundo hablaba, -y todo el mundo hablaba de dos mil camas-. Pues también se comprobaría después que alguno de los que defendían ese techo, cuando hablaban de su zona, si es que coincidían en que tenían intereses en promocionar, planteaban que gran parte de ese techo debía materializarse en su propia zona.

La solución, entonces, no es tanto una cuestión de fijar dicho techo como de asegurar una calidad de los productos, de ponerle una barrera al turismo de masas, y para ello el elemento crucial era el aeropuerto y en concreto su dimensión de la que siempre se ha hablado a través de su ampliación o traslado. En definitiva, si no había un aeropuerto que pudiera acoger directamente vuelos de grandes operadores, se tendría controlado el fenómeno del turismo de masas, así de sencillo, por lo menos así de sencillo nosotros lo planteamos, en aquellos momentos, como digo, de grandes principios del Plan.

Hechos esos planteamientos, el enfoque estratégico del Plan hubo de irse dejando de lado en la medida en que exigía una voluntad política muy fuerte y una coordinación intersectorial difícil de llevar a cabo en cualquier lugar del territorio nacional, pero que resultó aún más difícil -por más que ello pareciera impredecible-, en El Hierro. Por aquellos años se ponen en funcionamiento otros planes sectoriales y económicos para la isla, tales como el Plan integral, planes de ordenación de la agricultura, plan hidrológico, etc., que en un principio pensaban desarrollarse dentro del Plan Insular o coordinadamente con él. La visión integral del Plan se va debilitando al no controlarse los aspectos y operaciones de índole socioeconómica, centrándonos más en el planteamiento de los aspectos de “urbanismo turístico”, a través de los que había de configurarse un Plan que diseñase y concibiera determinados lugares de la isla como un tablero de juego sobre el que

plantear alguna operación piloto de gran calidad. Para ello había de conectarse con los eventuales operadores turísticos que optasen y pujasen, con definición de sus productos, en determinados suelos o territorios que consideráramos de no especial protección, dentro de una isla en la que una buena parte de su territorio está ya defendido, eso sí defendido teóricamente, por la Ley de Espacios Naturales.

Sobre los suelos de menor fragilidad relativa, comprendidos en la zona de El Golfo así como en el litoral oriental y nororiental, se acometieron estudios pormenorizados de delimitación de ámbitos donde, en principio y con determinadas condiciones pudiera acometerse alguna operación muy controlada y cualificada de desarrollo turístico, no necesariamente de pequeña entidad; se planteaba ello sin menoscabo del refuerzo de la política de defensa tanto de los núcleos, de su identidad y escala, como del sistema actual de accesibilidades, no planteando el cierre en anillo del sistema insular de carreteras. Se trataba de mantener la estructura territorial más o menos con su configuración actual para, haciendo una llamada a los operadores turísticos, actuar en alguna zona ensayando una intervención turística piloto para un “turismo buscado”, generador de productos de mucha calidad.

Posiblemente, al igual que otros grandes objetivos planteados en las fases iniciales de los planes, era una idea fuera de las posibilidades de aquel momento -y seguramente también del momento actual-, pero exigía una voluntad, un grado de intervención muy fuerte porque incluso escapaba de las posibilidades del Cabildo Insular. Como probablemente se haya planteado aquí en debates relativos a las otras islas, el tema turístico difícilmente se puede gobernar -no digo ponerle normas defensivas- sólo desde un Cabildo dado que trasciende, incluso, de la Administración Regional y Central.

Tras la fase de Avance se recogieron predominantemente sugerencias de particulares preocupados con su solar o su parcela, mientras que esa llamada a los operadores turísticos -que exigía mucha voluntad política y una dedicación fuerte de “marketing” y gestión- no se planteó como tal y en consecuencia no obtuvo respuesta alguna.

Frente a la visión del Avance del turismo como motor, que no implicaba obviamente la desaparición de otras actividades -como la agricultura ó la pesca-, pero sí exigía una auténtica voluntad de intervención del fenómeno por parte del Cabildo, se plantearon en los Planes Sectoriales mencionados opciones más moderadas, de un desarrollo económico diversificado en sus distintos sectores. Además y, sobre todo, lo que se estaba constatando durante el proceso del Plan era la absoluta falta de control en la aparición indiscriminada de edificaciones en el suelo rústico que en algunos casos-límite llegaba a producirse dentro de los espacios naturales catalogados. Difícilmente podía entonces pensarse en pilotar -o controlar- un desarrollo turístico estratégico planteado como suma integrada de operaciones urbanísticas de mayor escala.

Tras este primer enfoque, podríamos preguntarnos en qué ha quedado, en el buen o en el mal sentido, el Plan Insular. El documento preparado para su aprobación inicial cambió su enfoque centrándose en otros aspectos -considerados también sustanciales en la visión primigenia- como la regulación de los aspectos y la definición de los criterios urbanísticos y edificatorios: un plan mucho más

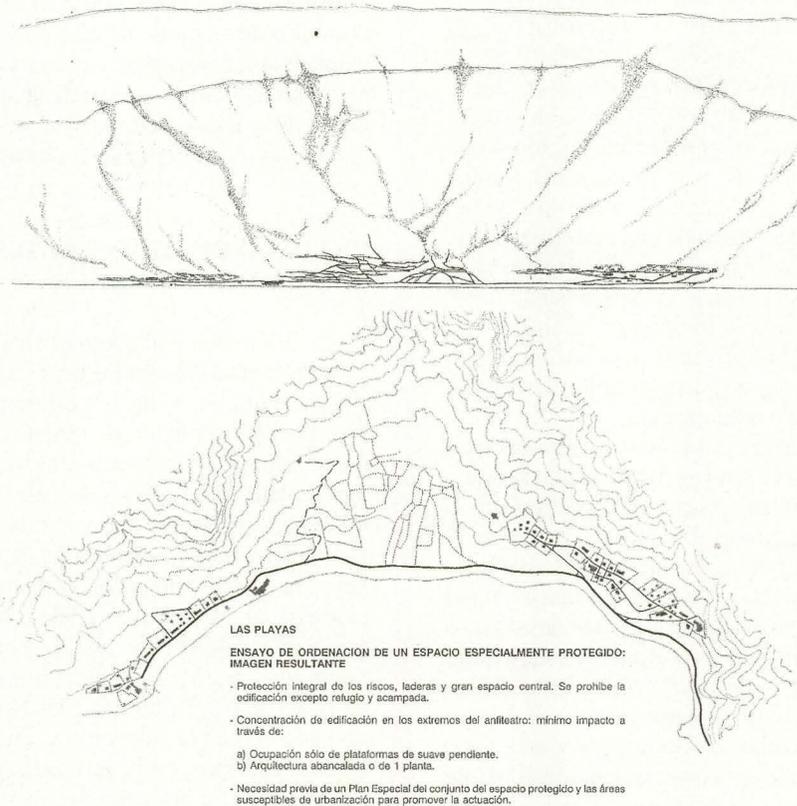
defensivo que respondiera a las nuevas actuaciones y procesos especulativos como la venta -de difícil control- de parcelas, los inicios de la entrada del capital extranjero en determinadas áreas por la vía de compra "por goteo", las expectativas en terrenos próximos a zonas de gran valor ambiental y fragilidad, etc. El Plan Insular, a partir del Avance por tanto, reduce su alcance y da prioridad a los temas más estrictamente urbanísticos e incluso, más reducitivamente, a los edificatorios tanto en los núcleos como en el disperso: el cómo, cuándo y en qué condiciones se va a tolerar la edificación dentro del suelo rústico; eso sí, dentro de un marco general de mantenimiento del modelo físico territorial actual de la isla. Esa reducción de su alcance deviene de la constatación de que era uno de los aspectos donde se había centrado el principal debate político sobre el Plan.

En efecto, sobre el sistema de asentamientos se considera básica la idea de no cerrar el anillo viario insular por el sur, para dejar el Julan y las zonas más valiosas de tierra de Pinares, la Dehesa, etc. como el gran espacio de reserva natural de la isla, lo que se intenta controlar a través de mecanismos ligados a la accesibilidad. Pero... ¿Cómo el Plan Insular puede garantizar que una pista que se desea potenciar como tal no acabe convirtiéndose en una carretera generadora de actividad en sus bordes? El Julan, ese espacio subdesértico en ladera que constituye junto con la Dehesa, El Pinar y El Lajial el principal y más valioso espacio natural de la isla, está hoy día atravesado en dirección Este-Oeste por algunas pistas, costeras y de medianía. Sobre el tratamiento de la accesibilidad en este caso debatimos tanto en cuanto al lugar -¿borde del mar o pista interior?- como al tipo de obra ¿a través de un simple camino, de un sendero ecológico, de una pista terrera para vehículos motorizados?-. Este último aspecto tan sutil de cómo se urbaniza, de cómo se construye o se consolida un talud, -que más parecería propio de una fase de proyecto- es en realidad determinación propia del Plan Insular; dibujar el trazado y la sección de la vía, -cómo tiene que ser ó en todo caso cómo no

puede ser-, el tratamiento de los taludes y con qué materiales se cierran, las curvas y los radios de giro, etc., son aspectos que pudieran entenderse propios de otro tipo de planeamiento pero que aquí eran claves como determinación específica.

Para garantizar el mantenimiento de ese espacio a preservar, -al que el Plan Insular plantea dotar de una figura rectora como es la de un Parque Regional- se plantea derivar la tensión inmobiliaria hacia algunos lugares estratégicos limítrofes y de borde, como centros de acogida de actividad turísticocultural ligando uno de ellos a una actuación (muy polémica), que ya estaba rondando desde hace tiempo la zona costera de Tacorón. Para ello se debían tener en cuenta algunos principios básicos: no desconectar por completo de la visión generalizada de la población, por la que habría de ser permisivos a los nuevos usos y demandas de construcción; localizar los eventuales -y muy restringidos- nuevos asentamientos exteriormente, aunque en las puertas, de los extensos espacios naturales como en el caso de la ladera del Julan concentrando en Tacorón ó La Restinga, ó en el de Sabinosa haciéndolo en el Pozo de La Salud, etc; aplicar en los grandes espacios cóncavos abiertos al mar, como el del anfiteatro natural de El Golfo, el criterio de localización de las mayores tolerancias en los lugares apartados, "escaqueando" las edificaciones y nuevos asentamientos, nunca fomentando la ocupación de los lugares centrales ni la ocupación indiscriminada.

Para ello se debían tener en cuenta algunos principios básicos: no desconectar por completo de la visión generalizada de la población, por la que habría de ser permisivos a los nuevos usos y demandas de construcción; localizar los eventuales -y muy restringidos- nuevos asentamientos exteriormente, aunque en las puertas, de los extensos espacios naturales como en el caso de la ladera del Julan concentrando en Tacorón ó La Restinga, ó en el de Sabinosa haciéndolo en el Pozo de La Salud, etc; aplicar en los grandes espacios cóncavos abiertos al mar, como el del anfiteatro natural de El Golfo, el criterio de localización de las mayores tolerancias en los lugares apartados, "escaqueando" las edificaciones y nuevos asentamientos, nunca fomentando la ocupación de los lugares centrales ni la ocupación indiscriminada.



Ensayo de ordenación de un espacio especialmente protegido: imagen resultante.

LOS NIVELES MÁS LOCALES DE INTERVENCIÓN: LOS "TERRITORIOS" Y NÚCLEOS DE LA ISLA

Los criterios ya apuntados en el nivel insular se materializan también en el Plan a un nivel más local de intervención, a través de la delimitación de áreas- problema, bien de intervención ó bien de regulación, quedando el resto como áreas que se protegen en diferentes grados,

algunas de las cuales contaban ya con sus propios mecanismos de cobertura legal (Ley de Espacios Naturales).

El avance del Plan Insular entró a dar soluciones a una escala ya más urbanística -de 1:2000, a 1:5000- a algunas zonas, pero no con objeto de dejar esa ordenación hecha, de definir con carácter vinculante los trazados o marcar usos e intensidades, sino de evaluar impactos, ambientales o territoriales; de utilizar el diseño urbanístico e incluso el proyecto arquitectónico, como instrumento de evaluación del efecto que ha de producir. De otra parte, la ordenación detallada se planteaba también como vehículo de comunicación a la población: el Avance, para el que se preveía una muy intensa fase de participación pública, pretendía lanzar imágenes expresivas de las intenciones pretendidas para buena parte de las situaciones de la isla comprendidas en los tres grandes espacios ó "territorios": El Golfo, Las Playas, Restinga-Tacorón.

En El Golfo, el territorio más tensionado de la isla, se llega, como digo, a un mayor nivel de detalle en la ordenación pero sin calificar suelo; se manchan las zonas que han de tener un especial grado de protección: Parque Regional, las zonas agrícolas, de regadío ó de exportación, las zonas de "paisaje pelado" pero de una gran fuerza, etc. y va quedando, por residuo, el suelo rústico común en el que se buscaba la concertación en el primer planteamiento, o simplemente la regulación normativa en la última fase del Plan. Se estudian dichos terrenos para definir cómo, cuándo y en qué condiciones se puede permitir determinados niveles de edificación o urbanización.

En Las Playas, donde el Plan General aprobado en el año 76 calificaba todo el gran anfiteatro natural como suelo urbanizable, se plantea una propuesta de reducción no sólo de edificabilidad, sino sobre todo de escala de la edificación, pero también fundamentalmente de criterio, es decir, de plantear soluciones concretas para una eventual decisión de desarrollo urbanístico: localización de edificios a lo largo de cotas de nivel, preservación de la zona central con el catastral originario, es decir, ubicación de la edificación en los costados dejando la masa del gran anfiteatro completamente libre; todo ello tratado selectivamente tanto a través de criterios indicativos como de vinculaciones de obligado cumplimiento para las normas subsidiarias posteriores.

Finalmente, el territorio del Sur -focalizado en el núcleo actual de La Restinga y su entorno- y en especial la Hoya de Tacorón donde, como decía antes, el gran problema estaba en primer lugar en la incertidumbre de tal actuación semi-comprometida entonces y hoy lógicamente estancada. No hay que dejar de lado, en este caso, el punto de vista del gobierno del territorio y su organización administrativa (una isla de dos municipios, con una división muy artificial y fuertes tensiones ancestrales); el Plan Insular entró en este tema suavemente, pero vino a configurar la isla, entender siempre la isla como compuesta por tres grandes piezas (¿municipios futuros?): Frontera (El Golfo), Valverde y su territorio costero y una tercera, el sur, como territorio de una vocación distinta, con un puerto pesquero en el núcleo de La Restinga, la cabecera de acogida del parque regional propuesta por el Plan en la zona de Tacorón que, como veíamos, había quedado excluida en la Ley de Espacios Naturales para un posible

desarrollo turístico, y el área del Pinar, como un núcleo con cierta capacidad de organizar en su entorno la cabecera administrativa de su "territorio natural".

Tras la visión estructural (insular) y la de sus distintos territorios, la tercera escala de determinaciones del plan intenta dar respuestas concretas, a modo de ensayo y en la mayor parte de los núcleos existentes, a plantearse su desarrollo a través de unas normas subsidiarias posteriores. En esa línea, el Plan ensaya y dibuja -pretendiendo ser di-dáctico-, cómo han de trazarse las calles, y qué tipo de arquitecturas deben ser la base para hacer una normativa en fases posteriores de planeamiento, cómo se re-suelven problemas muy fuertes de crecimiento en la zona de Las Puntas (en la posible salida del túnel de Gorreta) o más moderados en el Pozo, cómo ha de encontrarse una forma armónica de crecimiento en los núcleos con una cierta focalización a lo largo de calles y caminos, con tipologías menudas, con preservación de la línea de costa, etc. o bien como los núcleos deben mantener espacios vacantes intersticiales, en el borde de la plataforma litoral.

EL SUELO RÚSTICO Y EL DISPERSO EDIFICADO

En relación al suelo rústico, su estudio y clasificación han venido marcados no sólo por la valoración paisajística o ambiental de sus diferentes unidades naturales sino por la regulación de algunos elementos de control; uno de ellos, es el de la selección de caminos. El Plan Insular plantea tanto la necesidad de controlar rígidamente la apertura de nuevas pistas y caminos como la de dar criterios para su clasificación en orden a su capacidad para acoger, con determinadas condiciones, algún tipo de edificación aislada. No se puede edificar sobre todos los caminos, pues los hay que tienen una muy elevada pendiente y, por tanto, una enorme fragilidad por el impacto visual de la edificación lo que obligará a las Normas Subsidiarias a dar un paso más en la selección y, en definitiva, en el dibujo de esos caminos; en la certeza de que en algún nivel hay que poner el umbral, aunque encuentre una población de la que se dice no querer límites para "fabricar" donde tenga la parcela (confundiendo derecho de propiedad con derecho a edificar), pues la fragilidad paisajística de la isla y su mayor valor de futuro exige establecer claramente algún tipo de limitación.

¿Limitar sólo los caminos ó intentar limitar, más difícil aún, el parcelario originario evitando su fragmentación? En todo caso, regular selectiva aunque rígidamente la altura de edificación y el criterio de medición de esa impactante segunda planta (encubierta o no), son determinaciones elementales y específicas que este Plan Insular establece.

Considerar la disposición de las casas en distintos tipos de terreno según su pendiente es, como otros tantos, un mecanismo quizá sencillo de reglar pero difícil de implementar en la medida en que no hay una costumbre, una tradición de respeto a la norma, y han aparecido funciones nuevas, como decía al principio, que ya no son alojables en las pequeñas edificaciones tradicionales cuyo impacto

sobre el medio no era casi apreciable. Puede ser también tema interesante para el debate la argumentación dada por algunos de que “el agricultor debe vivir en el lugar donde tiene la parcela”, pero se sabe que los cultivos de mediana están abandonados y que los intensivos se ubican a escasa distancia de la población (El Golfo). En el fondo se está intentando encubrir una opción de desarrollo residencial indiscriminado de muy difícil control en cuanto a la pérdida de la vinculación productiva y agrícola de la vivienda.

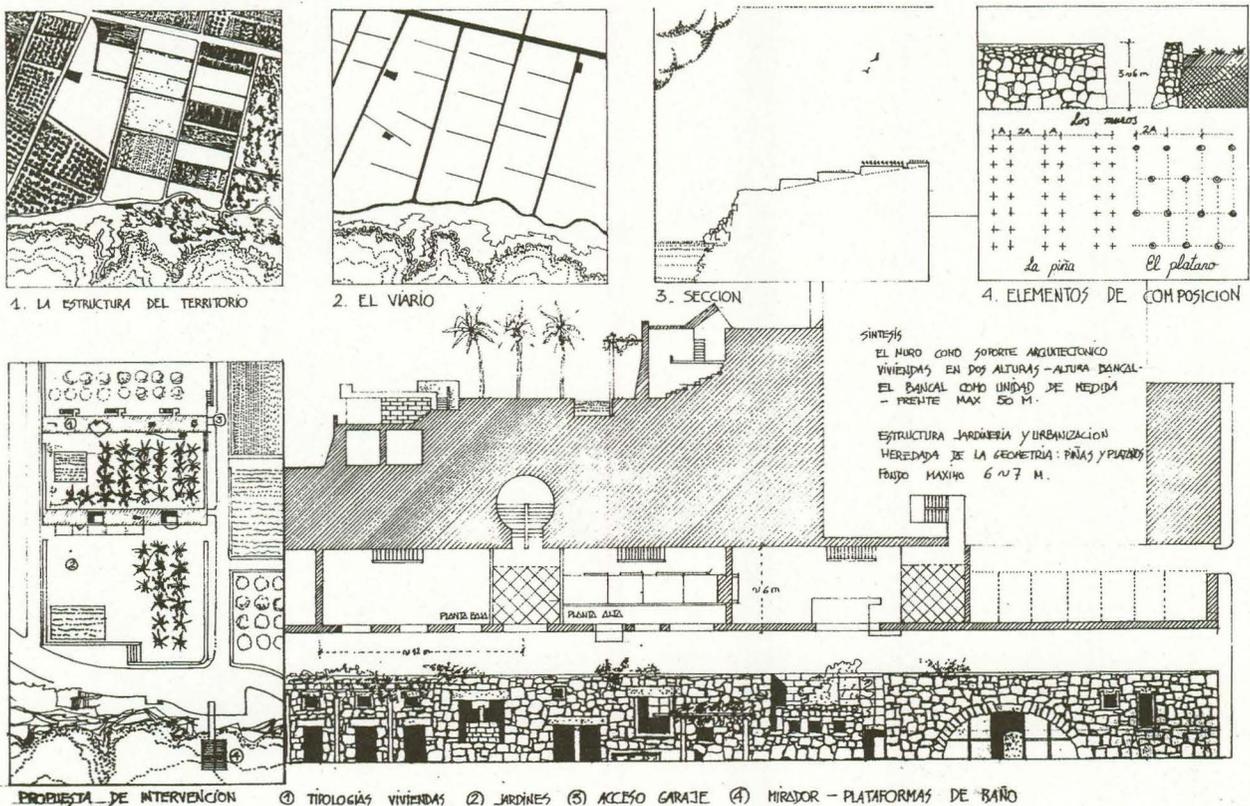
Es frecuente encontrar en El Hierro casos de edificios semejantes que ocasionan impactos visuales muy diferentes no sólo según el cuidado de su ejecución, materiales, etc., sino sobre todo de la mayor o menor exposición a las vistas (lugares abrigados o destacados) ó de las pendientes del mismo. El Plan encara a través de estudios diferenciales -según situación y lugar- cómo se deben disponer las casas a lo largo de los caminos, las sendas ó las calles.

Por otra parte en relación al debate sobre los estilos arquitectónicos, ¿puede un Plan Insular prohibir arquitecturas modernas, arquitecturas “importadas”? Creemos que no debiera, pero ante la opción de que se sigan produciendo edificios que desprecien de tal modo el entorno en que se insertan por la vía de la escala, las formas disonan-

tes, edificios incultos o desmedidos, parecería lícito llegar incluso a tipificar el “pastiche”, eso sí un buen “pastiche”, dicho esto con ánimo de polémica ¿o es mejor que aquí imponga cada cual tantas falsas arquitecturas cómo se quiera: cubiertas en mansarda, tejadillos, inútiles aleros, huecos posmodernos, materiales disonantes, etc.? En el Plan, obviamente, no hemos llegado a prohibir estilos -sí formas- porque sería difícilmente objetivable y porque además los mecanismos tienen que ir más por otro lado. Será más determinante establecer ayudas a la construcción en el suelo rústico elaborando prototipos de arquitectura culta, culta en el sentido de estar sabiamente puesta en el sitio, o subvencionar proyectos de determinados tipos o sistemas constructivos.

En el Plan recomendamos, a través de la formalización de algunos ejemplos, determinados tipos: la arquitectura abancalada, semienterrada, que en la isla ya existe, y en la que la longitud del edificio pudiera ser infinita, si la vas quebrando o fracturando, con mejores y menores impactos que el consabido edificio de “salón” y pilares “a la espera” con grandes medianeras o fondos edificables; la edificación aditiva y fracturada a lo largo de camino, aislada o a lo sumo parcialmente pareada -por su zócalo petreo-, adaptadas al terreno a través de volúmenes yuxtapuestos, formando patios o terrazas.

ARQUITECTURAS EN BANCALES... SUGERENCIAS SOBRE NUEVAS TIPOLOGÍAS TURÍSTICAS



La arquitectura de bancales: una solución para la ocupación puntual o zonal de los territorios en ladera, con mínimo impacto ambiental. En el gráfico se realiza una aplicación a un caso singular, con terrenos ya abancalados como resultado de explotaciones agrícolas.

En resumen, si como parece no deben imponerse despóticamente formas o estilos, sí pueden establecerse determinadas tipologías y más aún límites estrictos del fondo edificable, la altura, el fraccionamiento, etc.

UNA VISIÓN FINAL SOBRE EL PLANEAMIENTO

Finalmente, y para abrir el debate, resta completar con algún comentario una cierta valoración crítica que se pedía en el Seminario de cómo el equipo ve los planes y su desarrollo. En principio, consideramos que el marco de la Ley de Planes Insulares, parece ser suficiente, pero que en El Hierro -además- hay multitud de “pequeñas medidas” que pueden ser de mucha mayor trascendencia para el control y potenciación de los valores fundamentales de la isla y la ordenación armónica de su territorio: subvenciones a la vivienda, el control de los tipos arquitectónicos, la aceptación social de una ordenanza determinada para edificación aislada, alguna actuación ejemplificadora que corte la indisciplina urbanística en el suelo rústico, etc.

Por otra parte, hay un problema fundamental que es el tema de los tiempos, sobre el que resulta interesante recordar que en cinco años transcurridos desde el inicio de los trabajos, los tiempos “útiles” de dedicación intensiva

no superaron seguramente los ocho ó diez meses mientras que en los de tramitación, espera, de incertidumbre, cambio de criterios, etc. se consumieron más de cuatro años; esto viene a confirmar que el planeamiento es bastante más que la confección de un documento técnico. ¿A qué debe conducir esto? A que los planes, como decía al principio, deben ser documentos, sencillos, todo lo complejos que se quiera en el análisis, lo profundos que se quiera en la consideración de los problemas, etc. pero concisos en sus determinaciones, que habrán de establecerse selectivamente para los distintos aspectos en que se puede ó debe intervenir, en los que realmente se tiene -o se quiere tener- instrumentos técnicos, legales y políticos; porque, en definitiva, la modificación de los planes sabemos que ha sido siempre costosa en tiempo y gestión, pero habría que irle perdiendo el miedo, y ello porque la fase decisiva del planeamiento seguramente no es sólo la de su redacción, sino que empieza realmente, y supongo que esto lo estamos diciendo en las distintas ponencias, cuando se aprueba y comienza a llevarse a cabo o incluso diría yo, cuando empieza a modificarse para su ajuste a la realidad .

A pesar de ello la necesidad de un Plan aprobado y sobre todo aceptado -en la isla de El Hierro como instrumento de fijación de los criterios para la intervención sobre el medio -que no es sólo edificatoria sino también de caminos y carreteras-, resulta cada vez más imperiosa.

P- “Yo no sé si no he entendido bien, no me ha terminado de quedar claro, porque al principio me ha parecido entender que ustedes planteaban el Plan Insular como un Plan estratégico, pero luego tuvieron que dar marcha atrás, entonces, la apuesta por el turismo ¿en qué queda? y un tema que me preocupa mucho, con independencia de todos los impactos ambientales, es la distribución de los beneficios de cualquier actividad económica. Yo creo que en la isla del Hierro este tema es especialmente importante, entonces ¿cómo se distribuyen los beneficios por ejemplo, del turismo actualmente? Porque la apuesta por el turismo yo creo que no tiene demasiado sentido si no va acompañada de un estudio de cómo se van a distribuir los beneficios de ese turismo.”

R- “Fundamentalmente, en una regulación normativa sobre determinados suelos de la isla que podrían soportar cierto desarrollo turístico, en cuanto a variables urbanísticas clásicas: edificabilidades, intensidades de uso, etc.; el Plan Insular establece una norma por la que, cualquier actuación turística de más de cinco hectáreas, implica la modificación ó revisión puntual del Plan en la medida en que no se podía asegurar que el desarrollo turístico fuera un desarrollo mínimamente pactado en cuanto a calidad, implicaciones económicas y de distribución de beneficios. Lo que hemos hecho es dejar la Isla para un tipo de desarrollo de pequeñas actuaciones, metidas por los núcleos, en sus bordes, en las zonas más próximas, de un crecimiento por yuxtaposición, de pequeñas actuaciones en parcelas, y, en definitiva, prohibir las grandes actuaciones turísticas sin que antes medie una modificación del Plan Insular. En definitiva, el turismo como motor ha quedado eliminado como actividad económica primordial de la Isla. Si se empieza a gestar una operación turística fuerte, lo que habrá que hacer es planteársela pero, a su vez, evaluando sus efectos sobre la isla y este Plan Insular remedial, e instrumental. No se permiten hoteles más que en determinadas actuaciones predefinidas en el Plan y hoteles normalmente horizontales, en los que se establece un estándar obligatorio de consumo de suelo (de parcela), para favorecer unas instalaciones y un turismo de calidad con instrumentos propios del Plan Insular. ¿En qué más ha quedado el turismo? En poco más, seguramente medidas indirectas propias de un Plan Insular restrictivo, muy defensivo, que permite que la Isla se preserve en sus valores ambientales y agrícolas, para cuando pueda plantearse una actividad turística dentro de una estrategia, una actividad turística concertada, se encuentre una isla que esté en unas condiciones de soportarla, dado que va a demandar un espacio de gran calidad, un espacio no “machacado” por la edificación”.

P- “Mi pregunta es sobre el tema de la distribución que nunca se toca y creo que una isla como El Hierro, con una historia, una estructura social como la que tiene y un tipo de turismo gestionado de manera familiar, con todos los problemas que esto conlleva, por supuesto, pero podría haber sido una cosa que no rompiera la isla, en el sentido

que tú has comentado antes también, en el sentido no sólo del paisaje, sino también social.”

R- “En el fondo hemos ido a un Plan Insular que fomenta las pequeñas actuaciones turísticas frente a las grandes, aunque hay otros instrumentos que son más valiosos que el Plan Insular para ello. El Parque Regional, el otro gran elemento de control de un determinado tipo de turismo, de un segmento del turismo que hay que potenciar a través de una intervención fundamentalmente pública, y ahí no ha habido posibilidad de responder más que a través de medidas normativas y recomendaciones no programáticas: planteamiento de áreas de acogida con un pequeño hotel o albergue reciclando ruinas, poblados o edificaciones de valor arquitectónico popular; ó de pequeños nodos de atracción turística con alojamiento, ligados a un turismo de contemplación y disfrute de la naturaleza, del indudable valor histórico-cultural de la isla, lo que exige una intervención decidida de la Administración Pública. Pensamos que el turismo debería apoyarse en El Hierro en tres subsectores de la actividad: la pequeña promoción familiar (vg. el pequeño hostel) como actuación que se plantea en los cascos o en un determinado enclave más costero; la actuación pública, ligada al valor fundamental de la Isla que es su patrimonio natural e histórico-cultural, en algunas cabeceras de Parque que se pudieran dotar con un pequeño museo, como es el caso del Poblado de Guinea en Gorreta, y finalmente una tercera, que no tiene por qué ser tan temida: alguna privada de mayor escala, de mucha calidad como un gran hotel, o una serie de villas con una dotación propia, bien seleccionada y ubicada sobre el territorio que no creo tengan que romper, lo que también hemos discutido mucho a lo largo de cuatro años en la isla, la idiosincrasia local.”

P- “ Hay un movimiento cooperativo que podría ser el principio de una estrategia incipiente de turismo en El Hierro, en donde además el Cabildo, su Patronato, dentro de la línea que antes mencionaba de las intervenciones de la Administración Pública en determinadas parcelas, podría configurar una incipiente estrategia local que por lo menos estuviese presente y que cuando surgiese presencia del exterior, hubiese a lo mejor esa barrera positiva en la isla.”

P- “Una manera de controlar el turismo de masas hacia la isla de El Hierro era a través del control del aeropuerto, ¿cómo valoras tú la actuación que se está llevando ahora, la ampliación y la longitud del aeropuerto?”

R- “Nosotros lo que sí hicimos es el planteamiento de que si pones una pista de dos kilómetros, ya puedes hacer todos los planes que quieras hacer, ya puedes después no calificar suelo, ya podrás hacer lo que sea, que ya has perdido “la llave”. Desde luego no tiene sentido hablar de controles urbanísticos, de calificación de suelo si abres esa vía, y si abres esa vía tienes que ser consciente que luego vas a tener que pelear contra los operadores. Y también sosteníamos que para solucionar el problema gravísimo de

doble insularidad de los habitantes de El Hierro no es necesario tener un aeropuerto de dos kilómetros de pista, sino que lo que había que hacer era potenciar al máximo las posibilidades de servicio del aeropuerto existente con todas las mejoras que pudieran hacerse. Quizás, cambiando pero enriqueciendo el debate, el tema del Túnel y su coste presumible de cinco mil millones. ¿Cuántos millones hacen falta para dejar la red de comunicaciones interior de la isla en unas condiciones igualitarias, con un reparto igualitario de beneficios entre la población?, ¿Qué significa hacer una intervención tan potente y a quién se beneficia?”

R- “Yo quería decir, para aclarar el tema, que la pista en estos momentos tiene mil cien metros y se va a ampliar nada más ciento cuarenta metros más. Lo que está claro es que lo único que se va a hacer es ampliar la capacidad de pasaje de los aviones, de los ATR de Binter que están operando en estos momentos. En lo que respecta a la preocupación que la pregunta anterior mostraba era de que si aviones reactores pueden operar allí, eso de momento es imposible y en este momento en los aviones de Binter se están vendiendo cuarenta y seis plazas; normalmente después, según las condiciones meteorológicas, podrían operar con cincuenta y pico o sesenta plazas y, con la ampliación que se va a hacer ahora, los ATR de Binter van a operar casi a plena capacidad. La pista ya no se puede ampliar más, para ampliarla hay que ganar terrenos al mar, y la razón por la que se ha hecho esta ampliación es por motivos de seguridad; eso no quiere decir que el aeropuerto hasta ahora no sea seguro, lo que pasa es que ganar ciento cuarenta metros más, el ampliar la pista, supone mejorar los márgenes de seguridad ya que cuando se empezó a hacer gestiones ante la Administración Central para ampliar la pista, no se pensaba que iba a operar con aviones peores, esto lleva ya muchos años y se estaba operando en aquellos años con los Fókker, entonces era para la mayor seguridad de la operatividad de los Fókker.”

P- “El Túnel es otro de los temas de mucha polémica en El Hierro. Este es un tema que ha sido utilizado en todas las campañas; siempre ha sido la gran obra pendiente de El Hierro, el Túnel. Hay herreños, la gran mayoría, que piensan que es la gran solución al problema económico de comunicar las dos zonas, del Golfo con Valverde y las comunicaciones con el Puerto y el Aeropuerto; y también hay herreños que piensan lo que tú acabas de apuntar ahora, que si esa inversión tan fuerte que se va a hacer en un túnel, costará de tres mil quinientos a cuatro mil millones de pesetas, se invierte en otras necesidades, en la isla se impulsaría un desarrollo más equilibrado.”

P- “Quería hacer un inciso acerca del desarrollo turístico, pero me gustaría que fuera con un factor de inversión local. Debía pretender el Plan realizar cuellos de botella cuando se trata de normalizar, cuellos de botella en competencias de mercado atraería más inversores extranjeros que al propio herreño, luego lo que eso conlleva es que la calidad turística va en función de la calidad hotelera, eso da crecimiento turístico económico, mientras que una calidad dirigida hacia un turismo de aventura, podríamos hablar de capacidad de desarrollo turístico, donde se incor-

pora un factor cualitativo. ¿Qué me podría decir a raíz de todo eso?”

R- “Un turismo de aventura podría ser beneficioso como la práctica del turismo familiar, el turismo rústico, que son nuevas alternativas al turismo existente en Canarias. Lo que sí sabemos es el que no debe ser: ni debe ser el turismo de masas, ni debe ser la segunda residencia masiva, porque eso sí que nos plantea problemas. No sé si ese pequeño turismo familiar que tú apuntabas está realmente fortaleciéndose, pero lo que sí es es que cuando nosotros dejamos de tener contacto estrecho con la isla, era una actividad puramente inmobiliaria, y muchas veces se construía prácticamente sin saber siquiera para qué: se hacía el salón y la casa encima, por si acaso. Respecto a estudios específicos de los tipos de turismo lo que planteas parece indudable; los valores del recurso físico de la isla, indudablemente apuntan por ahí: es una isla tan mágica y extraña, tan excepcional, que invita a la aventura, o invita a personas que valoren realmente lo que tiene más calidad en ella que es su singularidad; no sé si llamarle a eso turismo de aventura, pero sí un turismo muy singular, de gente que se pueda emocionar con la isla, pero indudablemente habría que darle algo más que la simple contemplación, habría que darle servicios. No me atrevería a decir aventura, más bien turismo excepcional, de personas que vinieran a contemplar paisajes que no pueden contemplar en muchas partes del mundo; en todo caso, se va a tener que equipar con hoteles, o sea, tampoco entendería el hotel como el elemento a satanizar.”

P- “Me gusta hacer mucho hincapié en eso porque el hotel que está en la costa, en la playa, es un hotel factoría que vende productos, mientras que el otro podría ser un hotel más al servicio de la propia isla.”

R- “Desde luego el hotel que no parece encajar es aquel en el que te “encierras”, por el contrario debe ser un sitio que habrá de tener servicios, pero del que sales a ver la isla, a usarla, a entenderla; sobre todo, lo fundamental de esta isla es recorrerla, es hacer los itinerarios de un día o de medio día y comprender la singular escala de tiempos y espacios tan especial que tiene. Efectivamente no puede ser un hotel de grandes operadores.”

P- “Me pareció entender que la evolución que ha seguido la metodología del Plan ha sido desde un Plan estratégico a un Plan normativo. Desde el punto de vista de la gestión ¿cómo se lo han planteado? Supongo que sería a través de una Oficina Técnica del Cabildo ó que suplante de alguna manera las Oficinas Técnicas de los Ayuntamientos.”

R- “No, todo lo contrario.”

P- “¿En qué términos se concibió el Plan en relación al planeamiento existente en la isla? Como tú comentaste incluso hay algún ayuntamiento que no tiene Normas Subsidiarias.”

R- “El Plan se ha concebido también como documento de compatibilización y de criterios para las Normas Subsidiarias.”

rias e incluso, en el caso de Frontera, casi como unas Normas Subsidiarias provisionales; de hecho, muchas de las recomendaciones indicativas del propio plan son vinculantes para Frontera hasta tanto haga su Norma; hemos redactado normas bastante restrictivas que las Subsidiarias, incluso, podrán flexibilizar un poco. Entonces, creo que el Plan Insular tiene que ser un documento vivo que se modifique, se use, se viva a través de una Oficina que tendrá que haber en el Cabildo; porque va a ser difícil hacer rodar el Plan, en El Hierro, los primeros años, en la medida en que es un territorio que está sin tradición respecto a la normativa. Frontera es un municipio en el que las cosas funcionan y se aprueban por “normativa oral”, que yo llamo. Desde luego, es impensable hacerlo sin una oficina técnica, que no sé si estará en el Cabildo o si la Administración Autónoma podrá prestar apoyo técnico a los Cabildos de las islas menores pero como no haya un seguimiento cotidiano y, a su vez, una transformación rápida del Plan Insular en Normas Subsidiarias, en el caso de Frontera, que es mucho más de la mitad de la Isla en actividad económica e inmobiliaria, el Plan es pan mojado. Porque, por otro lado, los cinco años de redacción del Plan sirven también para que algunos corran más construyendo.”

P- “ Dos preguntas, al menos una de ellas quería aprovechar también la oportunidad de que está entre nosotros el Presidente del Cabildo; recientemente hemos conocido por los medios de comunicación una propuesta de segregar un nuevo Municipio en la isla de El Hierro, en la zona de Pinar-La Restinga. Antes comentabas que en el análisis que ustedes habían hecho de los espacios de la isla al menos desde el punto de vista territorial parece que esa zona tenía otra vocación respecto a las demás, ¿consideras tú y considera el Presidente del Cabildo que incluso eso debería tener una plasmación político-administrativa en la creación de un nuevo Municipio con independencia de que la propuesta la haya hecho ésta o aquella fuerza política? Es decir, desde el punto de vista de la mejor gestión del territorio y de las cosas. La otra pregunta, dirigida más concretamente a ti sería: en una isla con el tamaño demográfico de El Hierro, donde da la impresión de que casi se podría explicar el Plan a la casi totalidad de los habitantes de la isla ¿cómo se articuló el proceso de participación pública?”

R- “Respecto a la primera, mi opinión no tiene ninguna autoridad, sobre eso tendrían que opinar políticos y administrativistas pero nosotros siempre vimos que esta isla se conforma paisajística y estructuralmente a través de tres “piezas” ó territorios que tenían su propia vocación económica.

En relación con el papel que hizo la oficina del Cabildo, la Oficina Técnica, fue muy bueno, considerando los medios que se le otorgaron porque nosotros en principio como equipo técnico habíamos planteado hacer un gran despliegue participativo, llamando a operadores turísticos europeos para contactar el Plan y traerlos a la isla, en esa idea de concertación de la estrategia turística abortada; la parte, digamos, de explicación a la población fundamentalmente recayó sobre la Oficina, creo que se visitaron todos los núcleos en el planteamiento inicial del Plan Insular que se hizo en el 87. Hu-

bo un “impasse” luego del 87 al 89 donde con una decisión política los Ayuntamientos y el Cabildo decidieron no tramitar el Avance, que se terminó en 1987, hasta tanto no se tuvieran los avances de las Normas Subsidiarias de los dos Municipios, en la medida en que se consideraba que un Plan Insular era un documento más difícil de entender por la población; mientras que con las Normas Subsidiarias en paralelo, con predelimitaciones de suelo de cada uno de los núcleos incluso de los más rurales, la gente iba a entender mejor. Luego a partir de ahí todo fueron desastres pero ahí sí estuvimos de acuerdo. No obstante lo que ha ocurrido es que se ha opinado bastante pero, claro, fundamentalmente sobre aspectos que no son sustanciales en un Plan Insular, aspectos de derechos de edificación sobre parcela, lo que desvirtuó algo los debates sobre otro tipo de temas como podían ser el de los impactos socioeconómicos y el reparto de beneficios/cargas de las actuaciones. De todas formas como se plantean muy radicalmente temas muy directos (el Túnel, aeropuerto, el turismo de masas) creo que la experiencia no fue mala desde el punto de vista de la difusión.”

R- “Yo ahí discrepo con José María en la segunda parte de la pregunta; tú sabes bien que el Plan no llegó a la gente, políticamente no se tuvo intencionalidad de que los herreños se enteraran verdaderamente de lo que era un Plan de Ordenación. Un instrumento como el Plan pasó como de puntillas con la gran mayoría de la gente mirando si la casita le correspondía o su parcela era rústica o urbana; no hubo voluntad política, te puedo decir que a la Oficina Técnica que se montó, que constaba de un arquitecto, un delineante y un aparejador para llevar un poco el seguimiento del Plan, hubo momentos que se le prohibió hasta que dieran charlas que les pedían o demandaban los colectivos de la isla. En los mismos colegios, institutos o asociaciones le tenían prohibido que dieran charlas sobre el contenido del Plan. Yo te puedo decir que la mayoría de los herreños, en los períodos que estuvo de información el Plan, casi ni se enteraron. Hubo, a nivel técnico, recogida de datos, información, presencia de ellos, eso sí, pero no hubo una difusión de lo que es y lo que significaba el Plan para la isla de El Hierro, y eso lo denuncié y lo denuncié porque no hubo voluntad política de que se conociera realmente lo que podía significar el Plan. Y ese es el motivo de que hace casi cinco años se empezara el Plan y de que aún no se haya finalizado.”

R- “Yo creo que el Plan Insular de El Hierro no se ha querido aprobar. Eso está claro, no se ha querido aprobar quizá porque era un plan en su versión inicial (del Avance) seguramente demasiado ambicioso -de una parte, la estratégica- y polémico de otra -en su modo de explicarse precisamente para dinamizar el debate-; quizás lo hicimos demasiado polémico y radical en algunos aspectos, pero luego con el paso del tiempo y tras el Avance cambiamos el esquema y adoptamos un modelo de Plan reductivo (reducido a su función urbanística). Intentamos un proyecto de participación muy serio y quizá ambicioso, del que luego nos quedamos fuera porque “no había fondos” -decían- o no había interés en ello. Lo que yo quería decir es que la Oficina estuvo llevada por gente que puso mucho tesón y

que yo sé que tuvo dificultades. Lo que sí creo es que el Plan Insular no se quiso sacar ni el primero, el más estratégico, ni menos aún el normativo, me parece, porque claramente estaba dejando fuera de la legalidad cantidad de actuaciones que se estaban haciendo o se pensaban hacer concretamente en Frontera, que lo que necesitaba era no tener normas para “poder fabricar”, como se dice por acá.”

R- “Y en relación a la primera parte de la pregunta anterior, es un hecho real que la isla está configurada en tres zonas bien definidas. En estos momentos la isla tiene alrededor de ocho mil habitantes, tiene que plantearse la viabilidad en la zona del Pinar-Restinga de un nuevo ayuntamiento que acogería pues setecientos habitantes en El Pinar y trescientos en La Restinga; es un tema que hay que estudiar, que salió hace unos años (ICAN concretamente lo estuvo promoviendo), y que ahora ha retomado nuevamente en estas semanas. Es un tema que en El Hierro va a levantar mucha polémica, hay que ser conscientes de eso; lo que sí está bien claro y se lo venía comentando antes a José María es que ni los habitantes de El Pinar se sienten vinculados con El Golfo, el Valle de El Golfo, ni los de El Golfo se sienten vinculados con los de Valverde. Son tres núcleos completamente diferenciados y aparte que El Pinar es un pueblo con personalidad propia y que está casi más vinculado con Valverde que con El Golfo. Ese es un tema que me imagino que llevará tiempo discutirlo y ver si económica, política y socialmente se puede llevar a cabo.”

P- “Me gustaría saber tu opinión acerca de ¿qué posibilidades tendría un Plan Estratégico y de qué depende? ¿qué posibilidades tendría de salir adelante? Si es una cuestión nada más a nivel técnico, sabemos que la técnica depende de quién la utilice, los resultados que puede dar, o quien determine la utilización de esa técnica.”

R- “En El Hierro parecía que era más fácil de llevarlo a cabo teniendo en cuenta su escala; un Plan Estratégico lo entiendo como un plan que se plantea estudiando la globalidad de la economía de la isla y marcando su línea de futuro, lo cual implica tomar determinadas decisiones que conducen a acometer operaciones, que en unos casos serán urbanísticas y en otros casos serán sectoriales o infraestructurales; implica un cierto acuerdo social, mucha coordinación y sobre todo voluntad de hacerlo. En todo caso, lo que quizá no esté mal es que un Plan Insular arranque siempre de un planteamiento estratégico, de definir escenarios y posibilidades para que su versión mínima (la de regulación de los usos del suelo y el régimen urbanístico), al menos se asiente sobre bases más sólidas. Había demasiadas incertidumbres, la situación política era muy complicada y sobre todo inestable en el Parlamento Canario de aquellos años porque en aquellos momentos un voto de El Hierro era el que hacía bascular la política regional en un sentido o en otro; era difícil en una situación como ésa llegar a acuerdos, más aún que un plan insular coordinase y reglamentase la actuación de distintos departamentos de la Administración, de Cabildos, de Ayuntamientos, etc. Si normalmente los políticos no quieren sujetarse mucho a los planes, en situaciones como aquella desde luego supongo que era más difícil aún. Aparte de que había incer-

tidumbres fuertes sobre el problema del Puerto, o el del aeropuerto ó el del Túnel, etc. Era muy difícil sentar unas bases de coordinación entre sectores económicos y de inversión en grandes infraestructuras más allá de la programación anual y quizás fue hasta más sensato que no saliera y que se enfocase hacia un planteamiento modesto y realista.”

P- “Aquí lo que se plantea entonces es un problema de voluntad política y es un problema también de quiénes son los agentes que intervienen y aportan más.”

R- “De todas formas esto no es un problema de Canarias ni de El Hierro, por supuesto es un problema de escala estatal. Los planes directores territoriales de coordinación siempre fracasaron, y el planeamiento supramunicipal prácticamente no se ha hecho. Los intentos de planeamiento estratégico no han dado resultado, ni tan siquiera los Planes Generales de Ordenación, planteados con una concepción programática (operaciones urbanas concebidas, diseñadas y gestionadas desde el propio plan) no han empezando a salir, hasta los años 80. Yo casi más apuesto, quizás por mi deformación profesional, por una visión de los planes insulares, acorde con el entorno que la Ley les ha encomendado, eso sí, con estudios de base todo lo fuertes, ricos e intersectoriales que quieras, pero luego con unos objetivos y determinaciones modestas, quiero decir, muy posibilistas, acertar con la definición de las áreas de conflicto, y centrarse quizás en alguna de ellas para plantear operaciones estratégicas; por ejemplo si en Tacorón se decidiera acometer alguna actuación, nunca podría ser a través de una simple normativa o de una calificación de suelo, sino respondiendo a un auténtico programa de actuación concertado, una operación territorial en la que estuviera implicada toda la Administración, y ello es aplicable también a otras zonas como El Golfo, o Las Playas, donde se van a producir problemas serios de impacto ambiental, accesos, dotación y reciclaje de aguas. Y no es un problema sólo de voluntad política, es un problema de madurez de una Administración como la española para acometer planes estratégicos de cierta escala.”

P- “¿Cuál es el objetivo entonces de impulsar esos planes?”

R- “Hay dos cosas, primero veníamos comentando un poco antes que parecían estar más retrasados los Planes de lo que están. Y segundo, creo que tampoco hay que agobiarse, pero vuelvo a insistir, yo creo que es importante tenerlos aprobados en un tiempo razonable pero es más importante cómo rueden y que no haya sido un esfuerzo baldío -técnico, político, económico-, que ahí no ha hecho más que empezar el auténtico proceso de planeamiento, o sea que la principal dificultad de los planes es pasar “de no tenerlos” a tenerlos, una vez aprobados y si poseen un mínimo de racionalidad, aunque estén equivocados en cosas, ya se cuenta con un soporte para ir haciendo el planeamiento sobre la marcha, que es también y fundamentalmente, la gestión y sus modificaciones.”

P- “Por eso el interés de los coordinadores cuando enviamos a los conferenciantes la invitación al Seminario y su

valoración de la importancia de la gestión, era nuestra preocupación por el futuro del plan, por su mantenimiento.”

R- “Y yo añadiría un tema más, el de la estrategia en el nivel regional, si realmente “la suma” de lo que se dice en cada isla tiene alguna lógica desde el punto de vista regional. Supongo que eso es importantísimo, desde luego visto desde El Hierro es fundamental. Aquí las islas, las que puedan, se tienen que salvar a base de especializar su producto en el mejor sentido de la palabra, cada una debe ofrecer sus mejores productos para ser lo que quiere ser y sacar partido a sus valores y sus recursos, y supongo que todo eso, además, deberá tener una cierta lógica, desde el punto de vista del conjunto del archipiélago o sea, que tenga coherencia regional. Realmente en las islas que han sufrido los procesos más duros de degradación por el turismo de masas ¿el Plan Insular ayuda a salir de ahí? ¿las islas que no han entrado todavía en esos procesos están buscando su propia identidad? Yo creo que esa es la clave.”

P- “Hay una reflexión que querría hacer, advierto que no he estado en todas las sesiones del Seminario, parece que siempre ha habido algún momento en que el Director, el arquitecto, se sincera y de algún modo reconoce realmente, como no puede ser además de otra manera, las presiones políticas o las interferencias políticas que hay, un poco en tu caso ha sido muy claro, por ejemplo del plan estratégico a un enfoque más modesto.”

R- “Yo no digo que las presiones políticas sean siempre negativas. Prefiero las presiones políticas a la “no intervención política”, a la indefinición política aunque sea como en nuestro caso, en que un Ayuntamiento opta porque cada casa se haga donde se quiera; yo creo que la presión política no es mala, centra el problema.”

P- “¿Se puede hablar en serio de la ordenación del territorio como una ciencia, o más o menos como una ciencia?”

R- “Como una ciencia yo creo que no; no quiero decir una “boutade” pero casi la voy a decir, esto es un mercado, esto es como cuando vas a un zoco y regateas. Planteado en términos serios, es una negociación: la ordenación del territorio es más bien una negociación que conduce a la toma de decisiones o a la actuación por la “no toma de decisiones” pero, en definitiva, es una permanente tensión de poder entre unos y otros, y se van haciendo las cosas en función de lo que decide el que más manda, o del más listo. Es un acto de gobierno del territorio, y eso es lo menos científico que existe.”

P- “¿Y el papel de los profesionales que hacen el Plan cuáles?”

R- “Pues seguramente racionalizar, intentar racionalizar esos procesos de toma de decisiones, pero el técnico también tiene sus prejuicios y cuando te enfrentas con el problema ambiental, por ejemplo, si eres amante de la naturaleza puedes cometer errores tan graves como los políticos, y entrar con posturas personales (ó prejuicios), que no se

rán políticos pero pueden ser ecologistas, llevándote de tu ideología. Bueno, el técnico intenta racionalizar y a veces, no hace sino introducir problemas adicionales en un tema ya de por sí complejo, como es la ordenación del territorio; consecuencia de un tiempo anterior y aquí -en las islas- y en los últimos tiempos, los equipos técnicos podemos llegar a actuar por revulsivo frente a tantas actuaciones anteriores de destrozo ambiental, lo que también puede añadir aspectos negativos al planeamiento. Y digo esto que puede ser muy polémico, porque creo que existe también un riesgo en los excesos del proteccionismo, porque muchas veces es mucho más fácil prohibir que imaginar, hay veces que imaginar ó dar la solución (arquitectónica o normativa) a la implantación -por ejemplo- de un superhotel en un paisaje frágil, es mucho más difícil, técnicamente, que prohibirlo sin más”.

P- “Bajo esa perspectiva, se entiende el plan como una síntesis entre las características del medio natural y los intereses dominantes, en este caso, en la isla. Quería preguntar, en primer lugar, si ha existido alguna opinión entre los propietarios del suelo con respecto a esta cuestión; y con respecto a la Ley de Espacios Naturales quería hacer otra pregunta: hemos estado de acuerdo en que el paisaje es un recurso esencial en la medida en que el turismo es la actividad económica fundamental, pero aquí, hoy, has expuesto el paisaje como un recurso básico, pero El Hierro no es una isla esencialmente turística entonces teniendo el agua y el suelo como dos recursos básicos para el sostenimiento del territorio, ¿qué importancia han tenido en la elaboración del Plan Insular de El Hierro?”

R- “La opinión de propietarios y constructores, por lo que se ha detectado la podría resumir en la frase que hemos oído: “Todo herreño tiene derecho a edificar en su propia parcela”. O sea, dicen que hay un cierto acuerdo en eso, yo no sé si obedece al mimetismo con otras islas o a un deseo natural, creo que hay de todo. Hemos intentado dar respuesta a ello con el plan, -unos nos han dicho que hemos sido muy restrictivos, y otros que muy permisivos-, hemos intentado dar respuesta a esa cierta voluntad de tolerancia en la construcción, en una cierta construcción dispersa. Bien es verdad que hemos dicho que una buena política sería que El Hierro durante una etapa de cuatro años -por poner plazos-, controlase radicalmente el crecimiento del disperso y se trabajase en el “aprendizaje” de la edificación “dentro de” sus núcleos, acabando de consolidarlos, trazando unas buenas calles de borde, manejando bien los fondos edificables, y las alturas, las tipologías, y los materiales, ensayando en las proximidades de los núcleos pequeños crecimientos aditivos; adquirir una cultura de edificar que se ha perdido respecto a la de la arquitectura popular y está en estos momentos en lo más bajo. Aprender a funcionar durante unos años con una determinada normativa, unos prototipos, incluso llegando a reimplantar tipos tradicionales aún a riesgo de un cierto “pastiche” de calidad (está uno pensando en los aspectos positivos de la labor de César Manrique), por recobrar una cultura de la construcción armónica con el paisaje, que esta isla ha tenido y ha perdido; todo ello para luego poder pasar, en una

segunda etapa, a un proceso ya más permisivo (cuando la isla sepa manejar sus tipologías, sus modelos de construcción), a una etapa de más flexibilidad en la difusión de la edificación. Pero pensamos que la opinión en la isla, manipulada o no, es que algo hay que dejar hacer.

En cuanto a la potencialidad productiva del suelo en El Hierro, quitando las zonas de pastos y las zonas más ricas de agua de la isla alta, que no están amenazadas por la edificación (aunque en ocasiones sí por la apertura de pistas), la zona de El Golfo de agricultura intensiva (explotaciones de piña), sí lo está por promociones ya de tipo medio o grande, de capital crecientemente extranjero; esa zona está relativamente amenazada en la medida también en que se está diciendo que el turismo consume menos agua que la agricultura y seguramente con razón. Ahí nosotros hemos dotado al Plan de un mecanismo defensivo a través del requerimiento de un tamaño mínimo de parcela muy grande. Bueno, respecto al agua planteamos también algunas líneas propositivas sobre el tema de la recuperación de las técnicas ancestrales de la lluvia horizontal, que quedaron plasmadas en monografías que luego desgraciadamente se van quedando ahí, en la parte informativa de los planes y no pasan a mayores porque entre otras cosas implican estudios muy profundos. En este tema del agua también hay que reseñar que el Plan es de crecimiento puntual de los núcleos. En todo caso cualquier actuación que se plantee, primero tendrá que demostrar sus posibilidades reales: avales económicos, existencia de agua, compromisos de reciclaje de la misma, impacto ambiental, accesos con cargo a quien promueva, sea el particular, sea un consorcio con la Administración, etc. Y hemos dejado, en el fondo, todas las operaciones que impliquen impactos ambientales fuertes sujetas a modificación del Plan Insular, con demostración previa a la calificación de suelo, de su viabilidad. Porque el Plan ha salido, lo he estado diciendo repetidamente, en el fondo muy restrictivo, como resultado de las escasas garantías de control de los productos.”

P- “Yo quiero preguntar una cosa: se ha hablado de la importancia que tiene la gestión del Plan y de que el Plan es continuo y de que se hace día a día, y luego también ha comentado el Presidente del Cabildo que la Oficina del Plan está constituida por un arquitecto, un aparejador y un delineante, ¿no cree que es una visión demasiado sesgada? ¿que sería más interesante que hubiera un geógrafo, un economista y que aportaran distintas perspectivas para gestionar el Plan?”

R- “Es irrelevante entrar a ver profesiones concretas, yo creo que la Oficina tiene que ser más potente que la que

hay porque no se puede atender la fase de arranque del Plan Insular. Indudablemente sí, sería más interesante cuanto mejor dotada estuviera.”

P- “Pero yo me refiero a que la ordenación del territorio hay que verla como algo multidisciplinar y no veo ahí ninguna multidisciplinariedad, o sea, sólo veo arquitectos.”

R- “Completamente de acuerdo, lo que pasa es que en estos momentos hay una cosa que se llaman medios económicos, esa Oficina fue creada para ayudar en la elaboración del Plan, le puedo también decir que estamos intentando buscar un ingeniero de caminos y nos lo vemos y nos lo deseamos. Hay una realidad en relación a la dificultad de contar con técnicos, no sé si por los medios de comunicación se enteran pero no sólo pasa con los técnicos superiores sino con los médicos, maestros, etc. La media de bajas mayor que hay en toda Canarias la tenemos en El Hierro. Lo que decía antes José María, es una isla que o la aceptas plenamente y te enamoras de ella, o la rechazas, no hay un término medio. Yo entiendo que para un técnico es muy difícil vivir allí. Un técnico que vaya y quiera quedarse allí profesionalmente las salidas son limitadas, entonces es difícil conseguir técnicos superiores que vayan a vivir allí y en eso estamos. De momento si se va a desarrollar el Plan Insular tenemos que ampliarlo, eso es lógico, pero de momento ese equipo no era más que de apoyo para la redacción del Plan.”

P- “Ya, pero la verdad es que es una pena que sólo sean los que van a El Hierro arquitectos y aparejadores.”

R- “Lo que creo es que la Oficina tiene que tener, primero una buena dotación y luego que la gente que entre tenga dos características: una, estar enamorado de la Isla, en eso estoy completamente de acuerdo; y otra, una cierta capacidad y competencia para resolver problemas propositivos, por ejemplo, poder dar respuesta a una carretera que se está haciendo, y que no tiene en cuenta el impacto de los taludes o la necesidad de la regeneración de los terrenos. Eso es lo que tiene que tener: sensibilidad ante los problemas, dotación económica y la menor burocracia posible, pienso yo; posibilidades de moverse, de resolver los problemas que se plantean de un día para otro, más allá de intentar equilibrar profesionalmente su perfil; y cuando hay que llamar a un sociólogo para que haga un estudio, se le llama pero no tiene que estar allí; y lo mismo podría ser llamar a un arquitecto si el que está ahí es un gestor, a lo mejor tiene que ser un gestor, una persona sensible a los problemas, y se llama al arquitecto, al geógrafo, al que sea.”

PLAN INSULAR DE LA GOMERA

Javier Domínguez Anadón

Javier Díaz-Reixa Suárez

Esta conferencia fue pronunciada el día 29 de mayo de 1992.

Los conferenciantes son los directores del equipo redactor, Domínguez Anadón y Asociados.



LA GOMERA (2392 x 2318) Ortoimagen espacial (00-03)
Imágenes Landsat 5 TM 207-41-1 (23/08/88)
Bandas 5,4,3 (R,V,A) Proyeccion UTM (huso 28) 1 pixel= 25 m

Escala de la imagen : 1/500.000 1 pixel (25m) = 0.05 mm

OPTRONICS C-4300 Software IMU Procedimiento IGN
Película: Kodak SO-117 Reversal Color Film. Proceso E-6 forzado un paso
Fecha de insolacion V-22/03/91 Operador: Fernando Serrano

LA GOMERA

Superficie km2:	370
Altura máxima (m.):	1.484
Número de municipios:	6
Espacios naturales protegidos (km2):	114,45
Población de derecho (1991)	15.963
Población de hecho (1991):	15.858
Paro (Marzo 1991):	1.971
Superficie total de explotac. agrícolas (has.) (1989):	26.323
Parque de vehículos (1991):	5.915
Cabildo (Derechos liquidados pts) (1991):	2.226.005.946
Ayuntamientos (Derechos liquidados pts) (1991):	1.175.357.000
Cabildo (Obligaciones liquidadas pts) (1991):	2.070.629.192
Ayuntamientos (Obligac. liquidadas pts) (1991):	1.137.696.000
Número de depuradoras (1987):	0
Volumen tratado por depuradoras (m ³ /año):	0
Número de turistas (1991):	44.861
Número de plazas hoteleras (1991):	1.072
Número de plazas extrahoteleras (1991):	2.732
Número de plazas hoteleras y extrahoteleras:	1987 → 1.964
.....	1991 → 3.804

[Javier Domínguez Anadón]

Antes de empezar quisiera hacer un par de consideraciones. La primera, expresar la gran satisfacción y el agradecimiento que me produce, como le ha ocurrido igualmente a otros directores de Plan, el que en la Universidad de La Laguna, a través de la Facultad de Económicas y de Geografía, se haya podido crear este foco de debate más científico que convencional, porque estas ocasiones no se producen con relativa frecuencia y ayudan, a mi juicio, a consolidar una cultura del territorio de la que, como luego comentaré, entiendo que arrastramos un déficit relativamente considerable.

En segundo lugar, quisiera decir que la exposición que yo voy a hacer, necesariamente tendrá que ser algo diferente a las que han hecho otros colegas que me han precedido, en la medida en que éste es un Plan que tiene una vida muy corta. Se comenzó a hacer a principios de año y estamos todavía en un proceso de balbuceo, por decirlo de alguna manera, de primeras aproximaciones al problema. Y ello nos llevará a lo largo de la conferencia o de la exposición a ver cómo nos vamos a tener que sentir obligados a dar algún salto. De algunas cosas no les podré dar la respuesta, porque son ideas que están en proceso inicial de formación, y no han encontrado su necesaria y definitiva articulación de diseño y de normativa.

Sin más, voy a empezar exponiendo unas pinceladas sobre algunas ideas, algunas reflexiones, que tenemos más elaboradas hasta este momento. La primera de ellas sería situar, desde nuestro punto de vista, lo que significa para nosotros y para el momento profesional en que nos encontramos el asumir la responsabilidad de diseñar este Plan Insular. Nosotros, el equipo que está dirigiendo este Plan, consideramos que este trabajo viene a ser de alguna manera una feliz culminación de una fase de trabajo, que se inició hace ya algunos años, de reflexión sobre el tipo de planeamiento que debiera realizarse en nuestro contexto geográfico y socioeconómico. Este proceso se inicia, analizando las consecuencias de los modelos urbanísticos importados, de una parte; y, de otra, de la formalización de unos modelos, de unas formas de ocupar el territorio, que sólo obedecen a la pura y simple improvisación. En un determinado momento se reflexiona, por un grupo de profesionales desde el Archipiélago, sobre cómo enfocar el modelo territorial más adecuado para nuestras islas. Se dan situaciones singulares, son territorios que no tienen fondo continental, por tanto, ese es un factor que limita todo lo que se haga, porque está muy presente. Disponen de una orografía extremadamente accidentada, lo cual acentúa la posición panorámica de cada actuación que se haga sobre el territorio. Es un territorio con un ecosistema que podría, en algunos aspectos, ser considerado como único en el planeta. Por tanto, hay ahí una obligación de reflexionar sobre qué significa la presencia de este patrimonio, y en qué forma el desarrollo territorial debe tenerlo presente.

Y así, una de las primeras conclusiones que sacamos, es en qué medida hay una cultura extendida, según la cual los planes han venido siendo considerados históricamente como el documento solución de los problemas, como la medicina capaz de poner remedio a todo lo que nos parece indeseable desde el punto de vista urbanístico, como única apuesta de gestión administrativa y económica.

Pensamos que la ordenación del territorio es algo más que la formulación de un documento, requiere una acción continua, permanente, creativa, eficaz, de los órganos públicos. Y los planes no dejan de ser instrumentos a su servicio, que debieran de ser, como tales instrumentos, sometidos a un permanente reciclaje y actualización.

En lo que al Plan que vamos a analizar hoy concierne, existen en las islas algunas experiencias similares que convendría traer sucintamente a colación. Porque podríamos pensar que estamos partiendo de cero, que no hay reflexión científica, cultura urbanística y territorial de referencia en el pasado y, sin embargo, la hay, y muy rica. Y es bueno conocerla, porque a partir de su análisis podremos evitar meternos por caminos que ya fracasaron en épocas anteriores. Hacia el año 68, por una serie de iniciativas del Gobierno central y de las Mancomunidades de Cabildos, se puso en marcha la primera generación de planes insulares del Archipiélago. Yo voy a comentar algunos; el de Tenerife tuvo una gran importancia estratégica, en la medida que fue el instrumento que sirvió documentalmente de base para la puesta en valor del Sur de la isla, y el fortalecimiento de la accesibilidad a la vertiente Norte de Tenerife. Sin embargo, desde su contenido se puede extraer la conclusión de que las acciones que dieron origen a esta puesta en valor y a este fortalecimiento de las comunicaciones con la Comarca Noroeste no se dedujeron del propio Plan. El Plan fue más el instrumento que sirvió para dar cobertura administrativa y científica a unas decisiones que estaban previamente tomadas por el Cabildo. Es decir, un Plan que va a la zaga de la decisión política tomada, no en el contexto de un análisis territorial global, sino como decisiones aisladas.

En el caso del de Lanzarote, es otro Plan, porque La Gomera, La Palma y El Hierro, se hicieron un poco con la misma metodología que el de Tenerife. Sin embargo, el de Lanzarote se aferró a la idea de ir a la redistribución insular homogénea de los recursos que pudieran derivarse del turismo. Venía ya con el conocimiento y la experiencia de las primeras actuaciones turísticas en Gran Canaria, es el equipo técnico que lo realizó y llevaba ese bagaje. Y tomaron una serie de decisiones extremadamente desafortunadas, como fue declarar susceptible de ser urbanizada la franja de dos kilómetros de profundidad a lo largo de todo el perímetro de la Isla, a consecuencia de lo cual hoy Lanzarote ha consolidado una serie de derechos jurídico-administrativos que están en la base y en el fondo de la tremenda crisis estructural que padece el turismo de esta isla.

En el caso de Gran Canaria, que es la otra versión de planeamiento insular ensayado, el Plan se definió como un Plan ecléctico, sin querer entrar en lo que estimamos que es un factor indispensable de un documento de este tipo: entrar haciendo propuestas. Asume las propuestas que estaban vigentes en aquel momento en la sociedad política y económica, y define una malla, una retícula polivalente con una serie de parámetros y conceptos, capaces de albergar territorialmente cualquier tipo de modelo de desarrollo económico, fuera de base industrial, fuera de base turística. Este escepticismo, este eclecticismo del Plan lo convirtió en papel mojado.

Y un cuarto modelo de Plan, que conviene sintéticamente tener en presencia, por lo que puede significar

desde el punto de vista conceptual, es el de Fuerteventura. El Plan de Fuerteventura, a través de la figura de los planes especiales, instrumentalizó la ordenación del territorio a favor de una indiscriminada clasificación urbanística de grandes extensiones de suelo, que sirviera de soporte para la realización de una serie de ventas y reventas, en un proceso de obtención ficticia de rentas del suelo, sin otra inversión que el coste de la realización de proyectos urbanísticos, pero sin inversión de ningún tipo de carácter territorial. Con el tiempo ello ha provocado una posición de los precios del suelo en esta isla absolutamente desorbitada.

Pensaba hacer una referencia a cómo los Planes Directores Territoriales de Coordinación influyeron en Canarias. Prefiero pasar de largo por no alargar demasiado la conferencia. Solamente decir que, cuando en el año 76, el Ministerio de la Vivienda elaboró los Decretos para la formulación de los P.D.T.C. de Aragón, Galicia, Asturias y Andalucía, para Canarias se dictó el Decreto sobre Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional del Archipiélago Canario. Así como los P.D.T.C. nombrados anteriormente, Aragón, Galicia, Asturias y Andalucía, el origen principal de su fracaso era el carácter centralista con que fueron concebidos los decretos, ya en el 76, con los primeros balbuceos de la cultura autonómica, el Decreto para Canarias surge pensando en que fuera gestionado de forma mixta por el ente preautonómico y por la administración central.

A partir de ese momento, entramos en lo que son los antecedentes más contemporáneos. Voy a resumirlos muchísimo, porque ya se ha hablado en otras ocasiones. Desde que se consolidan las transferencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, recibidas en el año 82, consolidadas en el 85, y se produce al principio del 86 la transferencia en materia de medio ambiente, el Gobierno de Canarias estructura un área de gobierno regional del territorio, inspirado en una feliz intervención de Jerónimo Saavedra en el discurso de investidura y en la toma de posesión de aquel gobierno, en la que se pronuncia rotundamente a favor de romper con la tradición administrativa española de afrontar los problemas territoriales y medioambientales con planteamientos administrativos compartimentados. Se crea una estructura de gobierno del territorio, de tipo horizontal, encaminada a poner en marcha una gestión del suelo más eficaz.

Fruto de esta iniciativa político-administrativa fue un conjunto de leyes, que tienen un carácter sectorial e instrumental, como son la Ley del Suelo Rústico, la Ley de Espacios Naturales, la Ley de Urbanización Diferida, la Ley de Disciplina Urbanística y la Ley de Impacto Ecológico; y luego, una ley de carácter estructural, general, que es la Ley de Planes Insulares, de la cual las anteriores se van a convertir en instrumentos de trabajo.

La Ley de Planes Insulares ha sido suficientemente comentada por otros compañeros que me han precedido. Yo creo que quizá no seamos nosotros las personas más adecuadas para comentarlo, puesto que estuvimos directamente implicados en su diseño, y ustedes a lo largo de la exposición se podrán hacer una idea de cuál es el tipo de interpretación que hacemos del texto legal que ya supongo que conocen.

Cuando el Plan Insular de La Gomera inicia su andadura, en esta Isla se ha producido un intenso y, en algún

momento, arduo debate sobre su futuro desarrollo económico. La discusión del P.O.I., iniciada en el año 86, culminada en torno al 89, ha supuesto un revulsivo en la Isla y ha sido motivo de reflexión de diversos foros, de dentro y fuera de la Isla, sobre el modelo. La Isla se ha puesto, digamos, en presencia de la opinión pública a partir de una iniciativa, de una feliz iniciativa, de las administraciones de la Comunidad Económica Europea, del Estado y de la Comunidad Autónoma, encaminadas a relanzar su economía. Son quince mil millones y pico de pesetas, que se tiene que decidir cómo, cuándo y de qué forma se tienen que invertir en la Isla para mejorar su infraestructura, de forma que se ponga en posición de salida, de cara a desarrollos que debían venir teóricamente después del 92, en una posición nivelada con el resto de las Islas.

Fruto de este debate, hemos podido extraer, identificar, una serie de circunstancias y limitaciones que condicionan el desarrollo de la Isla y que, de alguna manera, han sido consensuadas por diversos órganos de opinión. La isla de La Gomera constituye uno de los territorios más deprimidos, en términos de renta, de la Comunidad Económica y del propio Archipiélago Canario. En buena medida, ello es consecuencia de la desarticulación territorial y social, derivada de su geografía y de sus secuelas históricas. Los recursos humanos son extremadamente limitados. Los recursos económicos también. El espacio útil es muy escaso, especialmente frágil y marcadamente disperso, como pueden observar en la maqueta. La difícil geografía insular condiciona de tal manera las infraestructuras y, en especial, la de la red viaria, que resulta imposible, cuando no difícilísimo, optimizar su rendimiento mediante una adecuada vertebración de los territorios útiles para las actividades humanas.

Fruto de esta secular precariedad de las comunicaciones interiores y con el exterior se plantea, con especial virulencia y como auténtica estrella de debate, la necesidad de la implantación de un aeropuerto en la Isla. Los recursos hídricos, hoy en un equilibrio de explotación relativamente razonable, caso de quererse mantener ese equilibrio, resultan insuficientes para las demandas existentes; y, en todo caso, el principal problema no es tanto ése, como una inadecuada distribución de los recursos existentes. Al conjunto de factores restrictivos, a los que he hecho referencia, viene a añadirse el tremendo coste ambiental que toda opción de desarrollo ha de pagar en un ecosistema insular, que sirve de soporte a un Patrimonio de la Humanidad, como es el Monte del Cedro.

Digamos que esas son las ideas que nosotros hemos conseguido resumir de la historia del debate del P.O.I. El inicio del Plan Insular necesariamente abre de nuevo este debate con mayor nivel de intensidad, supongo. Y no hemos querido nosotros iniciar este debate partiendo de cero. No lo hemos querido hacer, porque consideraríamos que eso sería un derroche intelectual y científico que no podemos permitirnos. Por tanto, asumimos el planteamiento del P.O.I. como principio y articulamos una reflexión sobre la forma en que este Plan está siendo llevado a cabo. Una cosa es la filosofía del P.O.I., y otra cosa es la carretera de Valle Gran Rey. Una cosa es la que el P.O.I. propone, y la otra cosa es cómo el órgano político y técnico, responsable de la redacción de ese documento técnico y de la ejecución de esa obra, ha sido capaz de interpretar

el P.O.I. Interesa resaltar esta diferenciación, porque pone de manifiesto lo que ya decía al principio: los Planes no son nada si después no hay una gestión eficaz y efectiva, continua, que haga que los criterios aprobados, consensuados y normalizados, se lleven a la práctica en la forma en que fueron programados. Tendremos ocasión de hablar de las obras del P.O.I.

Otro elemento de referencia obligado para la formulación del Plan es el escenario político y económico en el que se inscribe. Canarias ha modificado el modelo de integración. El protocolo II es el protocolo que favorecía de forma intensa la actividad de servicios. El nuevo modelo adoptado por el Parlamento apuesta más por un tipo de desarrollo equilibrado. Significa un cambio de rumbo en la estrategia de desarrollo regional, que no puede pasar desapercibida en la realización del Plan Insular. Se abren nuevas perspectivas de futuro para la agricultura de exportación y de consumo interno; nuevas perspectivas de la reconversión del consumo interno, en la medida en que buena parte de los consumidores europeos de nuestros productos de exportación vienen a las islas a pasar las vacaciones, mientras nosotros les enviamos para allá los productos. Habría que pensar en una exportación interna, algún tipo de estrecha relación de complementariedad de la tradicional agricultura de consumo de las islas al servicio de los nuevos visitantes. Porque el actual modelo está atenazado por la triple presión interna sobre los productos: importación de productos iguales que los que producimos, a menor coste; del territorio, diferencial con el urbanístico; del agua, mayor capacidad de compra de los desarrollos turísticos e inmobiliarios que la que pueda hacer frente el agricultor; y luego, una presión externa derivada de la pérdida a corto plazo de buena parte de la cuota de mercado europeo y peninsular. Reflexionaremos sobre esto más adelante.

Por último, un breve repaso a los antecedentes socioeconómicos de La Gomera. La estructura de asentamientos de la isla ha estado, históricamente, muy condicionada por los factores naturales, como todo el mundo sabe. A esta organización de los asentamientos se sobreimpuso, hasta principios del siglo XIX, la organización política basada en el régimen de señorío, que todos los autores coinciden en señalar como un factor que históricamente ha limitado la expansión económica en la Isla. Las dificultades de intercambio intrainsular, derivadas de las restricciones que imponía la geografía, impidieron la creación de un mercado interior; lo cual, unido a las dificultades del mercado exterior por falta de infraestructuras adecuadas, circunstancias además agudizadas por las tasas, el peso que sobre las transacciones económicas ejercían los derechos señoriales a través de la aduana condal, dieron origen a una estructura económica absolutamente autárquica desde el punto de vista alimentario.

Todo este conjunto de limitaciones tuvieron un efecto devastador sobre la evolución de la población. A principios del siglo XVI, la población de La Gomera era de 1.500 habitantes, de los cuales 600 residían en la capital administrativa y política de San Sebastián. Esa cifra aumentó a 2.000 habitantes a mediados de siglo, y descendió a 1.250 con la primera crisis económica que sufre la Isla: la crisis azucarera, provocada básicamente por la competencia exterior y, en especial, la producida por las islas de

Realengo. A partir de este momento, de este hito histórico que señalo, la historia de La Gomera ha estado marcada por el mismo signo. Y sólo ha seguido un proceso de crecimiento muy paupado de población, en los momentos en que hay alguna actividad económica, en que se introduce la platanera, o se introduce la transformación de los productos derivados del pescado; y una pérdida de población en el momento en que alguna de estas actividades (la orchilla, etc.) entra en crisis. El momento álgido de crecimiento de la población se produce en 1940, año en el que se cierra el periodo de expansión y comienza una larga depresión que llega al momento actual; con una ligera recuperación en torno al año 84-85, como consecuencia del peso específico que cobra, sobre todo en el Oeste, el sector turístico. Pero la población, que en 1940 alcanzaba la cifra de 28.571 habitantes, ha descendido en estas últimas décadas de forma constante, paupada y selectiva, a la posición que actualmente tiene hoy, oficialmente 17.000 habitantes, pero en realidad no sobrepasan apenas los 15.000. Digo selectiva porque el drenaje de población que han ido produciendo las diferentes crisis se acentúa y tiene sus mayores efectos justamente sobre la población laboral más joven y cualificada. De forma que La Gomera no sólo ha perdido población en términos de cantidad, sino también en términos de calidad.

La forma en que estos movimientos de población afectan a las distintas comarcas es distinta. El Norte demuestra una escasa capacidad para retener población, seguramente como consecuencia de la tremenda fragmentación que se produjo en los momentos álgidos de expansión de la propiedad de la tierra. Mientras que el Sur, con una mínima estructura agrícola y, sobre todo, de infraestructura de transporte más consolidada, con el refuerzo de la pesca, y con una distribución de la propiedad más grande, más amplia, mantuvo mejor la población en los momentos de crisis y hasta los años sesenta. A partir de los años 70-75, otro factor va a influir de forma muy acusada en la evolución de la población y de la actividad económica en la isla, y ese quizás es el factor que más nos interesa de cara al Plan, de cara al futuro del Plan. Y es que la expansión que adquiere la conurbación Santa Cruz-La Laguna y la implantación del turismo y de la agricultura intensiva en el Sur de Tenerife, producen un drenaje tremendo de la población de la isla, que hace que se cree una colonia de gomeros en Tenerife, casi tan potente o más, como la que hoy existe en la Isla.

Hay que reflexionar sobre este aspecto porque dicha población, que ha adquirido un nivel de vida muchísimo más alto que el que dejaron detrás, que el que disfrutaban sus paisanos, constituye con toda seguridad un factor a tener en cuenta; en la medida en que la economía de La Gomera adquiera una cierta evolución positiva, se puede producir sin duda un drenaje a la inversa -o al menos, si no a tiempo completo, a tiempo parcial-; y un caudal de inversiones que en este momento no están cuantificadas, mínimamente dimensionadas, pero que nosotros suponemos que serán importantes. Si esta gente fue capaz de producir un nivel de transformación territorial tan potente como el que han generado en Santa Cruz y en La Laguna, me preocupa mucho este problema, un problema con el que he tenido la ocasión de familiarizarme a lo largo de mi vida profesional, por haber trabajado justamente en este ámbito de

Santa Cruz-La Laguna. Esta gente posee una tremenda capacidad productiva. De hecho, han puesto en pie un centro comercial, industrial, de transformación y de servicios en el cruce de Taco que, en términos de movimiento de dinero, no se aleja demasiado del que se encuentra en torno al centro comercial de Santa Cruz, quizás es bastante más potente que la actividad comercial que genera La Laguna. Desde el punto de vista de la ocupación del territorio y de la transformación física de éste, los efectos -en sus aspectos positivos y negativos- están al alcance de todos ustedes. Por tanto, es importante prever lo que pudiera derivarse de un potencial de población, que en este momento está aquí, y que eventualmente pudiera dar el salto a La Gomera.

Bueno, yo voy a prescindir de otras consideraciones que pensaba hacer, ya supongo que saldrán en el debate, pero no me quiero alargar demasiado. Solamente comentar estas diapositivas muy rápidamente. Esta es una imagen que me interesa mucho explicar a todos ustedes, porque para nosotros ha sido extremadamente reveladora de qué es lo que ha pasado en el territorio gomero y cómo funciona ese ecosistema. Estas manchas que ustedes ven de color verde, negro y rojo, representan los terrenos que han sido usados en la Isla a lo largo de la historia que conocemos. El resto es terreno, o inaccesible -en términos de actividad cotidiana-, o no tocados, no usados. La mancha azul oscura, sobre todo la más oscura, corresponde a los lugares donde están ubicados los suelos agrícolas de mejor calidad, para la agricultura de exportación; y, por tanto, los que pueden llegar a ser más susceptibles de transformación paisajística, según y cómo se articule el proceso de reconversión agrícola. Un proceso de reconversión agrícola basado, por ejemplo, en el invernadero, pudiera provocar una transformación paisajística de la isla de La Gomera tan potente, en términos de impacto, como el que producen hoy los bancales. Seguramente a la inversa en cuanto a calidad, pero el impacto será extremadamente importante. Las zonas de color verde claro delimitan la platanera asociada a huertas. Las de color negro, la agricultura de primor de medianías, ubicada siempre en los efluentes de manantiales. Y las rojas, que es otro aspecto que me interesa señalar, representan el terreno agrícola abandonado. En el momento en que, en los años treinta y cuarenta, la presión por el uso del suelo en el Norte se vuelve insoportable, con una densidad media en la isla de 516 habitantes por kilómetro cuadrado, que en términos relativos debió ser extremadamente más potente en el Norte, por cuanto que el grueso de esa población no estaba repartida de forma homogénea en la Isla, sino básicamente concentrada en el Norte, la presión sobre el terreno era tremenda. Se empezaron las colonizaciones de secano en el Sur, que fueron las primeras en ser abandonadas a medida que el proceso de emigración se fue cebando sobre la isla. Y hoy son terrenos con un nivel de degradación superficial, atenuada en alguna medida por la tabaiba, pero que debiera reflexionarse si no sería necesario algún tipo de tratamiento encaminado a frenar el proceso erosivo que sobre él se está produciendo en este momento.

En medio está el pulmón de La Gomera: El Cedro. Aquí se ve muy bien como la isla respira a través de este pulmón. Toda la estructura de asentamientos está dispuesta exactamente en los términos en los que puede llegar a ser útil, o no, El Cedro. Y cualquier alteración de este eco-

sistema necesariamente provocará en la Isla una transformación total de sus condiciones de vida. De suerte, que nosotros pensamos que si El Cedro en vez de estar en esta posición, estuviera aquí o estuviera allí, esta imagen que tenemos aquí estaría producida aquí o allí. Es decir, toda la vida de La Gomera está en función de cómo se conserve, se preserve y se utilice El Cedro. Desde ese punto de vista, en algún momento habrá que reflexionar -seguramente Javier Díaz-Reixa luego nos comentará algo al respecto-, en qué medida ha sido acertado o en qué medida pudiera ser susceptible de mejora la forma en que la actual administración del Parque está llevando a cabo la política de conservación y mantenimiento del mismo. Es un tema que deberá ser objeto de reflexión, de análisis y coordinación, en la medida en que el Plan por mandato legal está condicionando la necesidad de articular la coordinación entre las políticas sectoriales, la forma en que la política sectorial de Costas, de ICONA, urbanística, hidráulica, de saneamiento, de carreteras, se realicen en la isla, ; y El Cedro, sin lugar a dudas, el Parque, lo será también.

A continuación, diversas imágenes un poco más expresivas, a mayor escala. En este gráfico intentamos reflejar la superposición de las zonas de conflicto, que no son pocas, entre la masa boscosa. Esta es la línea del Parque, no siempre se ajusta al borde boscoso, y en el Pre-parque se producen una serie de conflictos entre usos del territorio, que son los que marcan cotidianamente la gestión de este Parque Nacional.

Diversas imágenes de la estructura de ocupación del suelo, del grado de dispersión. Este es un dato que nos interesa muchísimo, no se puede hablar en Hermigua de suelo urbano. Si se compara esta imagen con cualquier área de los Altos de Los Realejos o del Norte de la isla de Tenerife se ve que no es un hecho urbano, esto es un asentamiento rural intensamente desarrollado, y no debiera ser administrado urbanísticamente, por citar un ejemplo, mediante la cultura del suelo urbano. Históricamente se ha hecho así, y de hecho el planeamiento en vigor pretende, a través de un esfuerzo ímprobo, sin duda meritorio, pero tan meritorio como inútil, pretende encontrar casco en un sitio que no lo hay.

Aquí voy a mostrar -luego en el coloquio reflexionaremos sobre ello-, algunos ejemplos de imágenes vivas. Esta es una casa de nueva planta, a nuestro juicio bien colocada, en el Barranco de Chejelipes. Esta otra es una restauración de bancales y una rehabilitación de casas tradicionales, también hecha con gusto. Y éste será el primer campo donde se producirá la intervención, desde luego, de quienes vuelvan a La Gomera desde Tenerife. La rehabilitación del patrimonio inmobiliario gomero yo creo que está garantizada, porque la dinámica de los acontecimientos lleva esa dirección. Es importante, imprescindible, que el Plan prevea la forma en que eso debe ser llevado a cabo. Al respecto hemos hecho algunas reflexiones. Esta es otra casa recientemente rehabilitada en Alajeró y, por sorprendente que les parezca, está hecha por un ingeniero de caminos. Este es un tipo de hotel pequeño, que funciona bien en estos ámbitos como Hermigua, y es un hotel de administración casi familiar, muy demandado.

Esta foto es de una prospección arqueológica, que es uno de los recursos patrimoniales sobre los que el Plan está haciendo una profunda reflexión, en la medida en que

constituye un elemento de referencia obligado para el turista europeo que nos visita: conocer nuestros antecedentes. Y la potencia de una herencia prehispánica en Gran Canaria, la he puesto aquí por lo llamativa que es, denota la importancia que este aspecto sectorial de la organización territorial tiene, de cara a articular una estrategia económica y cultural de futuro.

Esto es Targa, otro de los ejemplos que solemos señalar como un magnífico espacio para su puesta en uso, con carácter inmediato, que podría explotarse siguiendo el modelo irlandés de *bed & breakfast*, el turismo de base familiar, a través de la rehabilitación del viejo patrimonio histórico que sería susceptible de ser convertido en alojamientos alquilables, muy demandados. Y seguramente una buena parte de la actividad terciaria de La Gomera postule por este modelo. Este sería uno de los núcleos más pintorescos para este tipo de realización. Son imágenes todas ellas susceptibles de ser utilizadas desde este punto de vista.

Este es el Valle de Hermigua. Pensamos que la situación de erosión y de lavado que tiene este macizo pueda tener su origen, seguramente, en la devastación boscosa producida como consecuencia de los ingenios de azúcar de la desembocadura del Barranco.

[*Javier Díaz-Reixa*]

Javier Domínguez Anadón hacía referencia antes a lo que él denominaba las secuelas históricas que ha sufrido La Gomera. Uno de los trabajos que hemos desarrollado, y no por puro academicismo, es hacer una aproximación histórica a los usos del territorio, porque si esto en cualquier plan de ordenación territorial es importante hacerlo, en el caso de La Gomera es mucho más relevante. La implantación del señorío en la isla, y la progresiva fragmentación de su titularidad entre distintas familias, hace que la voracidad sobre los recursos naturales sea un caso realmente espectacular, que tiene escaso parangón en el Archipiélago. Sin embargo, y esto también es importante resaltarlo, desde el primer momento, en el monte de La Gomera hay una posición de los vecinos tremendamente militante en la defensa de su bosque. Y yo creo que eso está en el origen de los actuales comportamientos de los gomeros respecto a la defensa de su monte. Quiero decir con esto que la defensa del monte no viene de la declaración del Parque del Garajonay, sino que la defensa del monte es anterior en el tiempo; y está, además, explícitamente señalado así en el siglo XVI, como una cuestión que atañe tanto a la vida del hombre en la isla como por ser un elemento fundamental para la recarga del acuífero, etc.

Y creo que esto es importante porque, como aludía también Javier Domínguez antes, la gestión del Parque Nacional de Garajonay, como de otros Parques Nacionales en el Archipiélago, no se encuentra en los óptimos que debería. Un acoso inadecuado a la actividad ganadera, que aunque a mucha gente le extraña, todavía sigue siendo una actividad digna a la que hay gente que continúa apuntándose. Y un acoso indebido, también, a determinadas prácticas agrícolas, que está demostrado que no solamente no son perjudiciales, sino que son incluso beneficiosas para el bosque, y que quizás habría que modificar. Porque eso está

en el origen de comportamientos, o bien directamente agresivos, o bien poco comprometidos con la protección del bosque, y sería una verdadera lástima y un evidente despilfarro perder uno de los elementos más importantes en la defensa de la conservación del medio en la isla. Por eso digo que esta aproximación histórica que hemos hecho a los usos del territorio no pretendía ningún ejercicio académico, o ningún lujo intelectual, sino realmente permitirnos comprender por qué La Gomera tiene la estructura de asentamientos que tiene hoy, por qué La Gomera presenta el estado de recursos naturales que presenta hoy, y por qué se ha producido el proceso que antes describía Javier como de drenaje tremendo y selectivo de la población en la isla de La Gomera.

Dicho esto, me gustaría matizar algunas cuestiones que se expusieron al principio, aunque sea una cierta vuelta atrás, porque me parece importante reflexionar sobre ellas. Atañe a la forma en que se generó la legislación sobre el planeamiento insular. Javier, con la elegancia que le caracteriza, propia de su ascendencia de Tacoronte, no ha querido entrar en este aspecto de la cuestión, pero yo creo que aunque hayamos estado implicados directamente, es útil reflexionar sobre ella. Sobre todo porque ha pasado el tiempo suficiente para tener una cierta perspectiva y valorar en qué medida eso ha sido útil.

Como decía Javier, los antecedentes de los Planes Insulares actuales son unos Planes que se hacen en la década de los setenta, que se caracterizan por ser modelizaciones, supuestamente objetivas y homogéneas del territorio, y funcionaban algo así como una especie de tarjeta gráfica en la que se encendían y apagaban luces en función de que un determinado uso era compatible con otro. Aspiraba a regular el territorio de una forma tan absolutamente matemática y, por tanto, tan contradictoria con la realidad que presenta la dinámica territorial, que evidentemente no podían tener otra virtualidad que la de ser ridiculizados por la realidad. Como bien decía Javier, algunos planes no hacen más que formalizar una estrategia territorial que ya existía de hecho en un grupo político o, digamos, en una clase política determinada que gobernaba en un Cabildo, pero en otros pretendió hacer algo que, por así decir, le salió el tiro por la culata. Este sería el caso de Lanzarote, cuyo desarrollo se ha apoyado básicamente en un Plan que a la larga lo que propició fue el que los planes parciales aparecieran donde la dinámica los iba poniendo, pero no porque hubiese una estructura o relación entre ellos, o por si razones de conveniencia y oportunidad indujeran a sacar una determinada pieza de territorio al mercado turístico.

Tiene interés discutir esto porque, en el momento en el que se inicia la elaboración de esta legislación, había un debate de gran altura, entiendo yo, entre los profesionales de la ordenación del territorio, reflexionando en qué medida los planes insulares, los planes de gran escala, los planes territoriales, podían ser útiles para la función que teóricamente tienen encomendada.

En el Archipiélago Canario, los primeros ensayos de la etapa moderna, de la década de los ochenta, de realizar planes de escala insular, son los famosos Planes de Espacios Naturales, los Planes Especiales de Protección de Espacios Naturales, que el órgano preautonómico, en convenio con los Cabildos y con la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del MOPU, pusieron en mar-

cha. Y los traigo a colación porque están, digamos, en el origen del debate que se produce y que fundamentalmente surge en torno al P.E.P.E.N. de Gran Canaria. Cuando se hace el P.E.P.E.N. de Gran Canaria, ya estaban hechos los seis planes de las restantes islas. Y estos paquetes de Planes son elaborados desde una perspectiva pretendidamente científica en exclusividad; pero que, en la práctica, demostraban que las delimitaciones de espacios naturales que se proponían estaban chocando con conflictos urbanísticos evidentes, por lo que esa realidad no pasaba a los planos como propuesta de espacios naturales. Esto va generando una discusión porque, desde el punto de vista jurídico, la pretensión de declarar un espacio natural en un área que está clasificada como suelo urbanizable, o que tiene un plan parcial aprobado, teóricamente genera un conflicto, y puede llegar a generar indemnizaciones de alto coste.

Digo todo esto porque la clave del problema acaba siendo que se empieza discutiendo de Planes de Espacios Naturales y se acaba discutiendo del número de las camas. El problema de las camas turísticas termina concentrando toda la discusión porque, en el momento en el que empezamos a recopilar la información, nos damos cuenta que en el Archipiélago hay clasificado suelo para implantar cuatro millones de camas, singularmente, en Tenerife y las tres islas de la llamada provincia oriental. El seguimiento del planeamiento general municipal que se está elaborando en ese momento -hay una denominada ofensiva de planeamiento para dotar de planeamiento general a todos los municipios-, empieza a poner de manifiesto que el reparto de la tarta turística es el problema al que todo el mundo quiere jugar. Cualquier otro problema es un problema secundario. Es decir, si la carretera pasa o no pasa por mi municipio, o si hay un espacio natural o no, o si hay que proteger un sector de costa o no, ése es un problema secundario; el problema es cuántas camas puedo implantar y para eso se utiliza el instrumento de la clasificación indiscriminada de suelo.

A todo esto las Comisiones de Urbanismo continúan funcionando de modo provincial, y se convierten poco menos que en almacenes que se dedican a ponerle un cuño a los planes que van entrando, y los van aprobando sin el más mínimo control y estudio real de qué es lo que esos planes proponen. Cuando desde el Cabildo Insular de Gran Canaria se intenta romper esa situación, se elabora un Plan de Espacios Naturales que acaba tropezando con el marco legal. Es decir, las propuestas del Plan, basadas en las características de los espacios naturales y de un mercado turístico que en Gran Canaria alcanza los máximos niveles de alarma, acaban chocando con la pretensión de dotar al territorio de una ordenación que no es propia de este instrumento de planeamiento. Es decir, el Plan de Espacios Naturales de Gran Canaria aspiraba, en la práctica, por el contenido que tenía, a ser un Plan Director Territorial de Coordinación. Esto hace que estos Planes, unos por su contenido inadecuado, otros porque no se les podía habilitar jurídicamente, acaben tropezando con la necesidad de dotar al Archipiélago de un instrumento de planeamiento específico, que atienda a la realidad insular; conscientes de que, en el fondo, el problema es una concepción consagrada y mal entendida de la autonomía municipal, que lleva a que cada municipio planifique su territorio en la forma que más conveniente le parezca. De este modo, asistimos al ca-

so absurdo de un barranco protegido de la mitad hacia acá, porque pertenece a un municipio, y de la mitad hacia allá tiene un uso totalmente contradictorio.

Entonces esta imposibilidad de atacar el fondo del problema por la ruptura de comunicación entre las administraciones públicas, que parece que se escuchan pero no se entienden, fuerza un poco una posición impositiva. Es decir, frente a la autonomía local está la autonomía insular que, por afectar a un rango territorial y de intereses públicos superior, debe de estar por encima. Pero, en la práctica, eso no tiene forma de articularse, y el Cabildo no está por la labor de sacar un Plan Director Territorial de Coordinación.

Cito esto, porque éste es el origen de la Ley de Planes Insulares. La Ley de Planes Insulares aparece como una posición política que se alumbra en el Cabildo Insular de Gran Canaria, y que tiene la suerte de encontrarse con Javier Domínguez Anadón en la Consejería de Política Territorial. Digo la suerte, porque no solamente promovió este paquete de legislación, sino que además se generó un debate entre un conjunto de profesionales, dirigido por Javier Domínguez Anadón, que en la práctica yo creo que ha logrado dar con una síntesis que no es mérito de quienes promovieron la Ley, sino que es un mérito conjunto de la disciplina de la ordenación del territorio en el Archipiélago. Constatado un fracaso histórico de un determinado modelo de planes insulares, se impone un nuevo modelo más lógico, más apegado a la realidad, menos pretencioso, que no pretenda cubrir absolutamente todas las variables y todas las posibilidades. Y si esto tiene interés traerlo aquí a colación, es porque a los Planes Insulares, quizás, como también apuntaba antes Javier, se les está pidiendo en muchas ocasiones que, por así decir, respondan a la totalidad de los problemas de la isla y den respuesta a todas y cada una de las necesidades de la isla. Esto no fue lo que entonces se pretendió, y no se pretendió en el modelo teórico, cuando se elaboró la Ley, ni se ha entendido luego, y esto es lo que tiene interés, en la elaboración concreta de cada uno de los planes insulares.

Se discutió entonces si era conveniente elaborar unas directrices regionales de ordenación territorial, o si era mejor llegar a esa figura a través de la elaboración de los planes insulares. Se adoptó la solución que está a la vista, precisamente porque se entendía que ese era el modo correcto. Y digamos que la práctica cotidiana de la elaboración de los planes insulares ha demostrado que también el método, en cierta medida, era correcto. Prácticamente todo el mundo comparte ese planteamiento, en la medida en que se está demostrando que no es que la Ley de Planes Insulares haya que aplicarla de distinta manera en función de las distintas islas; sino que es que los planes insulares hay que abordarlos y elaborarlos y formularlos de modo completamente diferente en un caso que en otro.

En el caso de La Gomera, además, esta cuestión tiene particular importancia, porque, como decía Javier, el drenaje de la población ha sido tremendamente selectivo. Sea cual sea el Plan que se elabore, como decía Alvaro Hernández, el redactor del Plan Insular de La Palma, es de esperar que el Plan tenga una cierta calidad que para eso se paga, entonces por mucha calidad que pueda llegar a tener el Plan, lo que es evidente es que quien lo va a gestionar,

quien lo va a llevar a la práctica, quien lo va a poder hacer operativo, son las personas que viven actualmente en La Gomera. En los datos que tienen ustedes, aportados por los organizadores del Seminario, se puede ver la composición de la población; concretamente, el nivel de su formación profesional, lo cual me parece que es un dato suficientemente revelador de cuál es la realidad social y cultural de La Gomera y, por tanto, realmente a qué Plan puede aspirarse. No digo que haya que aplicar mecánicamente una reducción de las pretensiones pero, desde luego, lo que no podemos pretender es que La Gomera aspire a un tipo de desarrollo que no pueda ser gestionado por unos habitantes que tendrán que incorporarse al carro de determinado tipo de transformaciones de una forma necesariamente pausada.

Dicho esto, que me parecía importante señalar, entraré a matizar una última cuestión: el tema del P.O.I. Efectivamente, como Javier decía, el Programa Operativo Integrado para La Gomera es un documento que, aunque constituye un pie forzado, es un pie forzado bienvenido. El Programa Operativo Integrado de La Gomera es algo así como la suma de las cartas a los Reyes Magos que todos los políticos de La Gomera han escrito en los últimos quince o veinte años en la isla, con resultado catastrófico. En cierta medida, los proyectos que están allí genéricamente titulados como, por ejemplo, mejora de la carretera de Arure a Valle Gran Rey, son resultado de una reivindicación histórica; y, además, constatada sobre el terreno su posible utilidad, se comprueba que, efectivamente, esa carretera hay que hacerla. Las limitaciones estructurales de la economía gomera tienen que ver, fundamentalmente, con este tipo de problemas, con problemas de infraestructura y con problemas de estructura serios. De tal modo que el Programa Operativo Integrado de La Gomera es un programa que debe de llevarse a cabo, pero conviene no confundir, como señalaba mi compañero antes, el hecho de que se esté utilizando como cobertura y que se esté identificando erróneamente al P.O.I. como el responsable de los destrozos que se están haciendo en La Gomera, algunos de los más señalados son el de algunas carreteras o el caso del aeropuerto.

Este modo de actuar de las infraestructuras no es responsabilidad en absoluto del P.O.I., es una responsabilidad de gobierno, del gobierno regional esencialmente; y por supuesto, también, del Cabildo Insular, que tiene una cierta sensibilidad sobre este asunto, pero que se ve realmente coartado por la práctica de ciertas administraciones públicas, en el caso del ICONA, de veladora para el Parque Nacional, y en el caso de la Dirección General de Carreteras, de veladora para el medio natural en cualquier lugar del Archipiélago. Está ocurriendo que los estudios de impacto ambiental de las carreteras que están siendo financiadas con fondos europeos, no se están haciendo. Aquí se coge y se hace un parque eólico, y luego se coge y se hace un estudio de impacto ambiental que, supuestamente, demuestra que es compatible la implantación del parque eólico. Entonces, estamos haciendo el procedimiento al revés y, recientemente, volvía José Miguel González, el consejero de Hacienda, con las "orejas calientes" de Bruselas, porque le decían que ya está bien de pedir dinero para carreteras y para infraestructuras, pero no cumplir las reglas del

juego. Las reglas del juego son las de hacer estudios de impacto ambiental, y no como documentos anecdóticos, científicos, con mucho contenido, sino como una estrategia realmente creíble para prevenir, evaluar y corregir el impacto ambiental que producen las carreteras.

No quiero esconder algo que, por hiriente que resulte, o por desagradable que pueda parecer, no es más que la realidad concreta de lo que está ocurriendo con la ejecución de las carreteras en la Comunidad Autónoma, y quizá me esté saliendo un momento del tema de La Gomera, pero tiene importancia, como se va a ver. En la práctica, no es que los estudios de impacto ambiental no se estén respetando, en la práctica es que casi los proyectos se hacen al final de la ejecución de la obra. Esto no es una exageración: buena parte de las carreteras y autopistas que se están haciendo en la Comunidad Autónoma con dinero europeo, hacen el trazado y luego en la práctica se formaliza en un proyecto. Este es un modo de actuación que debe cambiarse. Y si insisto tanto en esto es porque es necesario que no se siga viendo al P.O.I. como un elemento negativo, o como una especie de enemigo que hay que evitarle la entrada en la isla, porque es exactamente todo lo contrario. Es un conjunto fabuloso de recursos económicos y de posible apoyo técnico asociado, que La Gomera necesita prioritariamente; que recoge, en definitiva, no inversiones disparatadas que se ha inventado alguien, sino que realmente, como digo, es una especie de lista de las reivindicaciones históricas de La Gomera.

Digamos entonces que lo que hay que cambiar es otra cosa. Lo que hay que cambiar es la práctica cotidiana que hace que un contratista, por su cuenta y riesgo, vaya abriendo una carretera, que ya vendrá detrás el ingeniero documentando por dónde va pasando exactamente la carretera. Y esto es así de patético como yo se los estoy contando. Se están haciendo determinadas carreteras sin tener un trazado previamente aprobado. No ya un estudio de impacto ambiental, sino un trazado previamente aprobado. Esto es lo que está produciendo los cortes tan bestiales que se están observando en determinadas zonas, o esos derrumbios incontrolados cayendo ladera abajo.

Y si esto tiene importancia, la tiene porque parece que si en algo parece ir avanzándose un consenso en La Gomera, es en que la actividad turística es el único motor capaz de sacar a La Gomera del marasmo económico y social en el que se encuentra, y de redistribuir territorialmente ciertos beneficios que produce el turismo. Sentada sobre esta base la cuestión, los gomeros, y no de boquilla, pretenden un modelo de desarrollo que no cuestione lo que es para ellos su paisaje, que está mucho más colectivizado -supongo que por el coste humano que ha supuesto esa transformación-, que en otros lugares; por eso, probablemente, la defensa del paisaje en La Gomera esté mucho más asumida que en otros lugares, aunque también se deba, evidentemente, a otro tipo de razones. Como se pretende llevar a cabo un tipo de turismo en el que, se nos insiste una y otra vez como directriz política desde el Cabildo, no quieren caer en los errores en que se ha caído en otras islas, el paisaje, como digo, constituye un elemento esencial de la propia explotación turística. Y en ese sentido, nos parece que si se puede evitar la realización de costosísimas obras de regeneración y de recuperación de los espacios

que van destrozando estas infraestructuras, se podrá evitar introducir tremendos inconvenientes en la explotación turística de la isla. Y, además, ahorrar dinero que, al fin y a la postre, habrá que hacer en algún momento, porque si no se hace por conveniencia, oportunidad y evidente necesidad, habrá que hacerlo por obligación frente a quien nos da la financiación, que es la Comunidad Europea.

Por último, brevemente, porque quizá sea preferible entrar en el debate, esta estrategia que se plantea de un desarrollo turístico armónico para La Gomera tiene que basarse necesariamente, no ya por respeto a determinaciones vinculantes, digamos, a normativas legales existentes en protección de espacios naturales, etc., sino que debe de basarse necesariamente, como todo tipo de planificación turística, en una consideración de todos los recursos que pueden ser movidos en una operación de este tipo. Y en ese sentido, el patrimonio natural y cultural de La Gomera debe de constituir la base de esta operación.

También por mandato directo, por directrices concretas recibidas desde la Consejería de Política Territorial, el Plan Insular de Ordenación Territorial va a constituir el instrumento ordenador de los espacios naturales. Los famosos Planes Rectores de Uso y Gestión, que cada espacio natural debe de tener aprobado para su

adecuada gestión, se han encomendado al Plan Insular. Abordaremos esta tarea desde la clara convicción de que hay determinados espacios que, por sus propias características naturales y valor científico, son absolutamente intocables; pero conscientes también de que, por la propia naturaleza territorial y no medioambiental de la Ley de Espacios Naturales de Canarias, hay determinados espacios que realmente no responden al concepto tradicional de espacio natural como santuario biológico, aunque sí responden a lo que es el concepto moderno, y ahí está la nueva directiva de las Comunidades Europeas sobre áreas naturales y seminaturales para demostrar que, efectivamente, la Ley de Espacios Naturales respondió en parte a ese concepto. Es decir, hay grandes piezas territoriales de

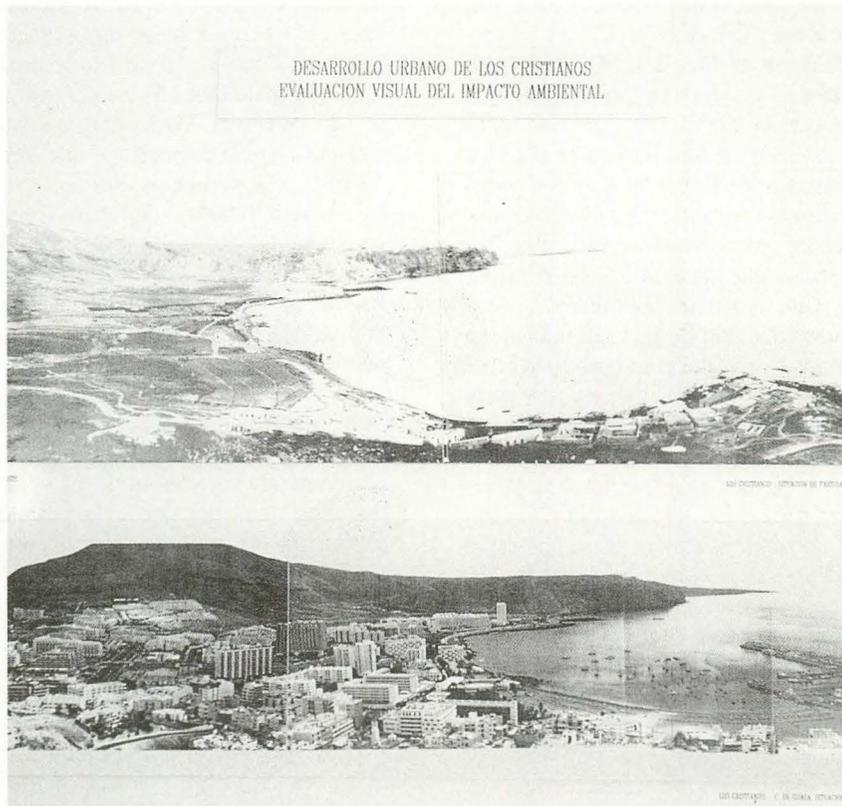
la Isla que, sin constituir santuarios biológicos o lugares con extraordinarios valores naturales, sí constituyen piezas territoriales que conforman la estructura de la isla, y cuyo mantenimiento es esencial.

Decía antes Javier Domínguez que en unas diapositivas que mostramos aparecían determinadas zonas de territorio no usado. Esa afirmación debe matizarse, en el sentido de que en La Gomera prácticamente no hay piedra que no esté tocada. En La Gomera el uso del territorio ha llegado a los lugares más recónditos, por más que sea cierto, que es lo que pretendía resaltar Javier, que determinadas zonas del territorio no están transformadas, porque es imposible usarlas o porque su uso histórico ha sido el pastoreo. Digo lo del pastoreo porque es una actividad económica que ha tenido un protagonismo fundamental, lógicamente en los esquemas del señorío, pero lo ha tenido hasta tiempos muy recientes, y que es en buena medida responsable, efectivamente, junto con los ingenios, que fueron el primer golpe mortal, del deterioro de las masas boscosas de la isla; pero es que posteriormente continua un proceso de hambre de tierras, que prácticamente no conoce freno a lo largo de toda la historia, y que en el segundo y tercer decenio de este siglo coloniza completamente esas áreas del Sur y acaba por desarraigar por

completo los últimos relictos de vegetación boscosa que quedaban.

Esta es, en resumen, la evolución histórica que en su momento ya podremos formalizar mejor, porque me parece que éste no es el foro adecuado para eso, pero creo que ilustraría suficientemente e ilustrará en su momento, al ser un contenido que expresamente queremos incorporar al Plan, porque nos parece importante este tipo de reflexión.

Es decir, hoy en día, un canario no es capaz de comprender el porqué las masas de Gran Canaria son así, pero tres o cuatro datos históricos bien colocados y bien explicados harían no solamente ver el porqué eso es así, sino realmente cuál es la tarea que tenemos por delante de recuperación, de regeneración de un espacio. No por puro lujo,



Sólo 20 años han sido suficientes para generar el caos urbano de los Cristianos, y de otro tantos destinos turísticos del Archipiélago.

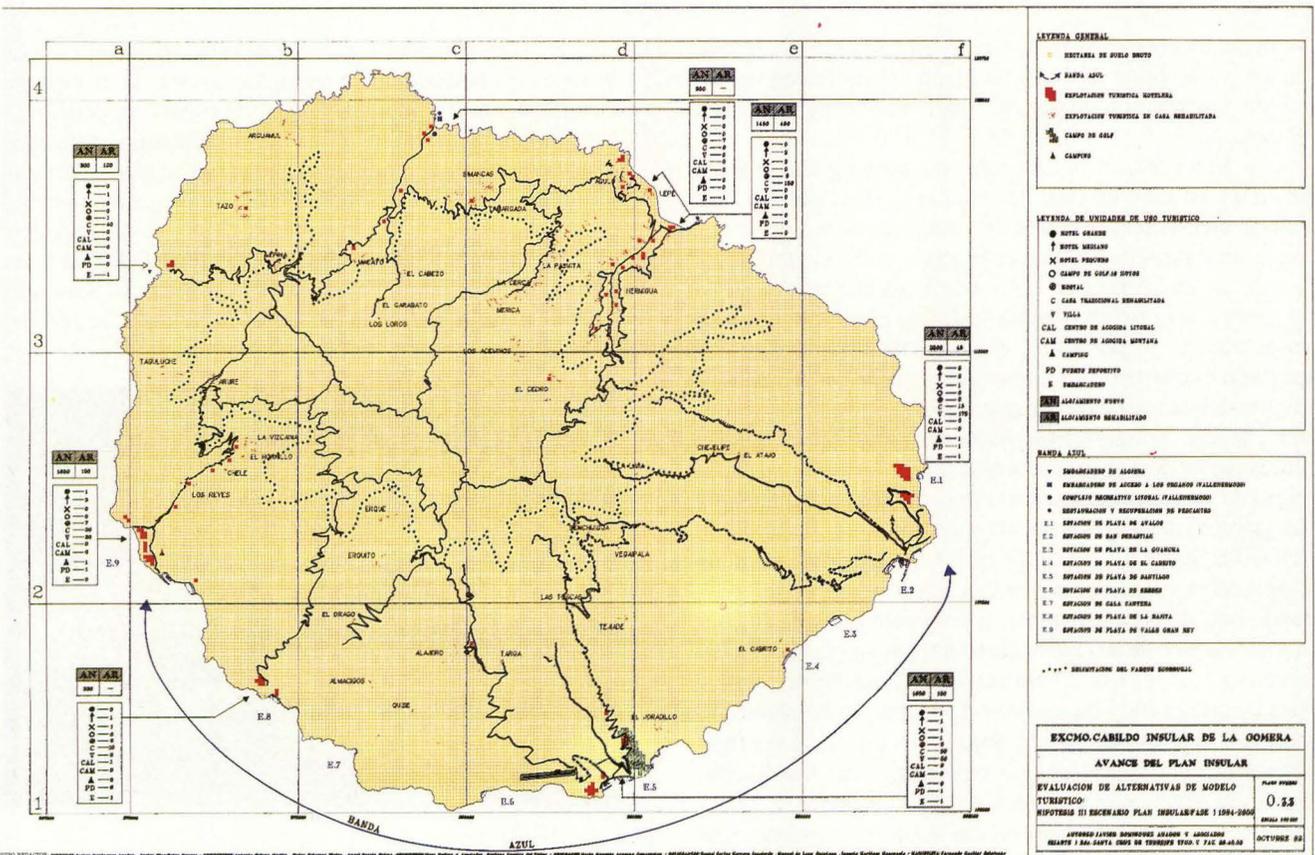
sino porque el problema de la erosión, de la pérdida de suelos en islas como La Gomera, como Lanzarote o como Gran Canaria, es un problema al que hay que ponerle freno con carácter inmediato por meras razones económicas, ya no solamente naturales.

Desde el punto de vista del patrimonio cultural, también muy brevemente, La Gomera, por sus características de isla de señorío, diezmada y permanentemente sometida a drenaje económico, ello no ha permitido lógicamente la acumulación de capital, que es la base que permite incorporar un cierto lujo, digamos, en la arquitectura. De modo que aunque el patrimonio cultural de La Gomera sea pobre -desde el punto de vista de la concepción monumental, entiéndase-, es un patrimonio que habrá que integrar necesariamente en esta operación y al que nosotros entendemos que se le puede sacar un tremendo rendimiento en esta concepción integrada del turismo que se pretende para La Gomera. Sin embargo, con toda claridad y sin perjuicio de la arquitectura religiosa, yo creo que el elemento más potente del patrimonio cultural de La Gomera es, sin duda ninguna, la arquitectura popular y determinados elementos etnológicos que todavía se mantienen en la isla.

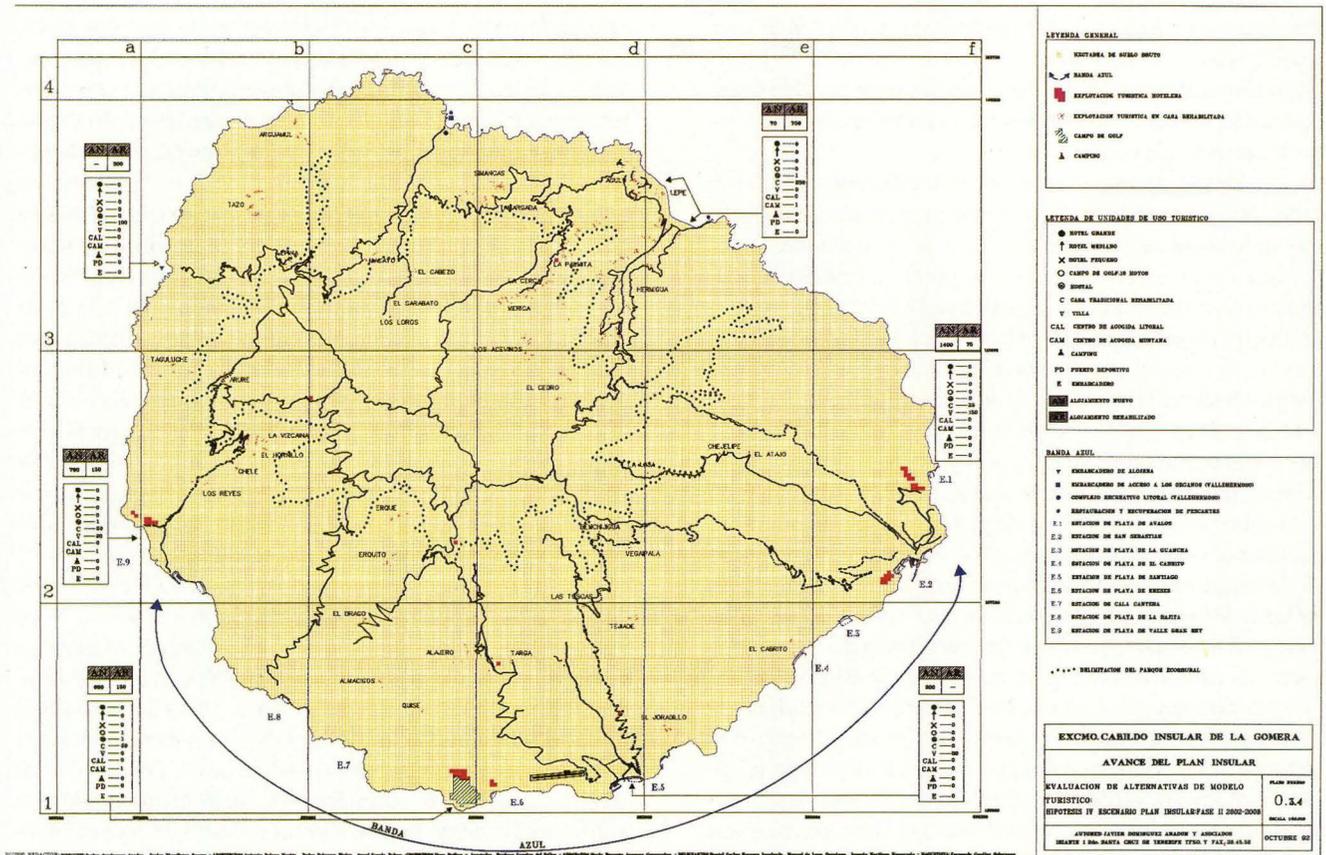
Yo creo que los banales, la tarea del banal, no ya como patrimonio agrícola, como patrimonio de recursos naturales que contiene, sino como tarea histórica de adaptación al territorio, como incorporación de una huella humana al paisaje, creo que es realmente el elemento más importante del patrimonio cultural de La Gomera, y en el que habría que incidir más. Incluso aunque sea, en algunos de

esos elementos, a través, evidentemente, de una protección estrictamente pasiva. Con todo, el problema del mantenimiento de banales, y lo digo porque es uno de los programas específicos del P.O.I., no deja de ser un problema en el fondo ciertamente patético, ya que el problema de la población que actualmente mantiene los usos agrícolas en muchas zonas de La Gomera es que está extremadamente envejecida, y los jóvenes no están por la labor de sustituirlos. De modo que habrá que, en cierta medida, tocar la varita mágica, porque alguna fórmula imaginativa habrá que buscar al hecho de que los banales se vienen abajo. Y por muchas subvenciones que busquemos, y por muchos incentivos que busquemos, si la gente no quiere ir a cultivar el banal, será imposible conservarlo, y es comprensible que a veces, en ciertas laderas de Vallehermoso o de Valle Gran Rey, la gente no quiera ir al banal, porque subirdoscientos o trescientos metros de desnivel para coger dos piñas de plátanos, la verdad es que es un poco crudo.

Esto lo que está revelando es que La Gomera necesita un cambio potente de sus estructuras agrícolas. Y yo veo que no se debiera de tener demasiada confianza en ciertas líneas muy posibilistas que se plantean en este terreno, porque el problema es estructural, en su acepción más profunda. La agricultura de La Gomera necesita reformas estructurales profundas: hay que elevar la productividad, hay que resolver el suministro de agua en determinadas zonas del Norte de la isla; hay un montón de agua embalsada pero el agua no puede llegar a donde está la gente trabajando, llega a otros sitios perfectamente, pero es que re-



Evaluación de alternativas de modelo turístico: Escenario Plan Insular: Fase I 1994-2000.



Evaluación de alternativas de modelo turístico: Escenario Plan Insular: Fase II 2002-2008.

sulta que la población ya se fue de esos sitios. En cambio, en los pocos sitios en donde se mantiene gente con voluntad de mantener productivo el suelo, a esos sitios no llega el agua.

Entonces, en síntesis, nos encontramos con la suerte de que si bien en Gran Canaria o en Tenerife hay que mover una inercia histórica de comportamiento del complejo inmobiliario vendiendo bloques, y es un problema complejo; en cambio, en La Gomera nos encontramos con la ventaja de que esa inercia histórica es distinta y tiene otros efectos y, por tanto, el problema es diferente. La cuestión es qué tiene La Gomera hoy que le confiera atractivo para estas personas de que hablaba Javier, que si fueron capaces de transformar hasta ese punto las medianías del Suroeste de Tenerife albergan efectivamente una capacidad de transformación. Y es cierta también esa querencia del gomero de volver a su sitio, que hemos constatado en rehabilitaciones de viviendas en los caseríos más insólitos y apartados, de gomeros que viven aquí y que están apostando por, de alguna manera, ir drenando parte de sus beneficios aquí o de sus ganancias aquí, para ir preparando su acceso a La Gomera. Es una tendencia que hemos observado y que es muy interesante. Todo esto lo he planteado porque nos proponemos una línea de acción en que pretendemos que el Cabildo juegue un protagonismo muy fuerte, que es la rehabilitación de determinados caseríos.

Pero aquí surge un debate sobre si conviene concentrar la rehabilitación de caseríos en los lugares de mayor interés arquitectónico o cultural, por así decir, o si con-

centrarlos en aquellas zonas donde este turismo rural que se sugería antes realmente tenga los efectos de incorporación de recursos complementarios, de beneficios económicos complementarios, a zonas que continúan sometidas a unas condiciones, ahora mucho más atenuadas, prácticamente al límite con la supervivencia que cuestionan cualquier posibilidad de plantearse un desarrollo económico para La Gomera. De tal manera que la tendencia o la querencia por un desarrollo equilibrado es una cuestión que debe de matizarse y de tomarse en relación con las posibi-



La recuperación y puesta en uso del patrimonio inmobiliario gomero: objetivo prioritario del Plan Insular.

lidades reales de que esa economía equilibrada pueda ser impulsada hacia delante.

En fin, podríamos entrar a plantear problemas más específicos de ordenación del litoral, de espacios naturales o de problemas de la actividad extractiva, que también es un elemento importantísimo a regular en La Gomera, pero creo que nos hemos extendido un tanto y sería mejor entrar a debatir algunas cuestiones.

[Javier Domínguez Anadón]

Antes de entrar al debate, les pido cinco minutos de su paciencia para, al menos, poner sobre la mesa un par de aspectos que resultan imprescindibles para que el debate alcance el nivel de profundidad que consideramos requiere. Antes no pudo ser tocado porque se produjo el accidente sufrido por la lámpara de las diapositivas.

Las transformaciones territoriales previsibles más potentes que se van a producir en los próximos años en La Gomera vendrán, de una parte, derivadas de la reconversión agrícola, prevista y necesaria; y de otra, de la creación de una planta turística a la que aspira la isla, y a la que se supone que nosotros debíamos dotar de las bases territoriales y urbanísticas necesarias, para que su desarrollo se formalice en la forma que política y socialmente se pretende.

Aquí debajo, me parece, hay un panel. Quienes lo hayan observado, sino lo podrán hacer después, verán que es la imagen de cómo era Los Cristianos en los años cuarenta, y cómo quedaron a finales de los años ochenta. Si pusieramos una tercera foto de la modelización que programó el Plan Parcial de Los Cristianos, sólo podríamos identificar la segunda de las imágenes tomando como referencia algunos hitos geográficos: la concha de la playa, o la falda de la Montaña de Guaza; porque en nada se parece el Plan Parcial de Los Cristianos con la imagen que finalmente ha resultado. Es decir, se ha formalizado en menos de veinte años. El planeamiento, en este caso, no ha servido más que para legitimar administrativamente la concesión de unas licencias, como un medio meramente recaudatorio en lo municipal, pero no ha constituido un elemento de trabajo útil, que hubiera permitido siquiera llevar a la consolidación efectiva de aquello que en teoría programó. Es necesario tener presente que la imagen que en un determinado momento daba El Médano, o que daba Los Cristianos, en nada se diferencia en términos generales, de cara a un desarrollo posterior, de lo que podemos encontrar en algunos municipios de La Gomera hoy, o en algunos espacios físicos de La Gomera: Playa Santiago o Valle Gran Rey, hace escasamente quince o veinte años, tenían una imagen muy parecida a la que podemos ver, al menos en cuanto a dignidad y dimensión del desarrollo urbano allí consolidado, a la que podía tener Los Cristianos hace escasamente veinte años.

Volver a repetir una técnica de planeamiento tan ineficaz como la que dió origen a eso, no sólo sería un derroche, sino que, además, sería renunciar al valor operativo que se supone tiene que tener la ciencia urbanística y territorial. Por tanto, nosotros, en nuestras consideraciones

y partiendo de la base de que la formalización física es, en definitiva, lo que al final configura la imagen urbana resultante, estamos profundizando de manera intensa en establecer las bases o las pautas de organización, estructuración y formulación de ese planeamiento, que haga posible poner remedio a las desviaciones históricas que, como la que he señalado, se producen entre lo que se programa y lo que luego realmente se ejecuta. La cultura territorial y, sobre todo, la cultura para la realización de ciudades turísticas, ha evolucionado en otros ámbitos geográficos y, al menos en términos teóricos, en algunos ámbitos intelectuales del Archipiélago; de modo que hoy podemos disponer de instrumentos técnicos adecuados que hagan posible que ese objetivo de casar lo programado con el resultado sea algo más aproximado de lo que hasta ahora ha sido posible.

Yo voy a pasar unas diapositivas en las que iré comentando algunos aspectos de estas nuevas metodologías de afrontar el problema. Antes, solamente decir que con independencia de que este objetivo de introducir una nueva tecnología en la confección del planeamiento se llevara a cabo con éxito, con independencia de ello, hay otro aspecto de la cuestión que no está en la mano del Plan Insular resolver, pero que resulta igualmente imprescindible para que el resultado se torne eficaz. Es decir, nuestra organización político-administrativa en materia territorial tiene un nivel de desarticulación de tal calado que, si de forma paralela ello se produjera en la sanidad o en la enseñanza, seguramente los resultados en estas áreas de actividad política serían tan desastrosos como los que se están produciendo en la ordenación y en el uso del suelo. Es inadmisibles, para el momento histórico en el que nos movemos, que nuestra estructura político-administrativa en materia de organización del territorio mantenga el grado de precariedad del que hoy está dotado, con ser, quizás, una de las áreas de gobierno que más ha evolucionado en términos relativos en los últimos años, pero que está aún muy lejano del horizonte al que nosotros consideramos imprescindible llegar para poder ser eficaces en los términos que les voy a mostrar.

[Pasando, de nuevo, diapositivas.] Esto es un ejemplo de uno de los mejores hoteles que hay en el Sur de Tenerife y, sin embargo, es también uno de los ejemplos de mayor impacto del litoral producido en la costa de Playa de las Américas. Desde el punto de vista del consumidor medio, sin embargo, no es una acertada estructura de explotación turística a nuestro juicio, por lo que se refiere a su implantación territorial.

El siguiente ejemplo ilustra cómo se puede llegar a manipular la ordenanza de un plan parcial, hasta hacer irreconocible la imagen previamente programada. No voy a entrar en los detalles, pero da igual cómo se halla realizado, lo cierto es que esto no era lo que estaba programado. Otra diapositiva en la misma línea. Es importante reflexionar sobre estas tres imágenes que les he presentado porque en el Barranco de Abalos o en El Clavo, que son dos de las actuaciones urbanístico-turísticas recientemente aprobadas por el Ayuntamiento de San Sebastián, el territorio es de estas mismas características. En este momento está en tramitación el planeamiento parcial. Si su confección no llega a acertar y a poner remedio a los viejos vicios de manipu-

lación de ordenanzas, a las ambigüedades normativas, a la forma de entrarle al territorio, vamos a reproducir en el Barranco de Abalos esta misma imagen, sin lugar a dudas; con independencia de haber estado discutiendo durante un montón de años si en Abalos tenían que ir dos mil camas o dos mil cien. Es decir, da lo mismo lo que se haya estado discutiendo. Habrán cinco mil seiscientas y serán de ese tipo.

Puerto Rico nació con toda una aureola de ser uno de los planes más emblemáticos de la isla de Gran Canaria, y del turismo canario en general. No, esto es Playa del Cura. Podría sacarse, sin embargo, la misma foto en Puerto Rico. En realidad, Playa del Cura lo único que ha hecho es reproducir el modelo de Puerto Rico. Y como ocurre en La Gomera, son desembocaduras de barranco en torno a playas, donde el promotor inmobiliario necesariamente va a poner los ojos.

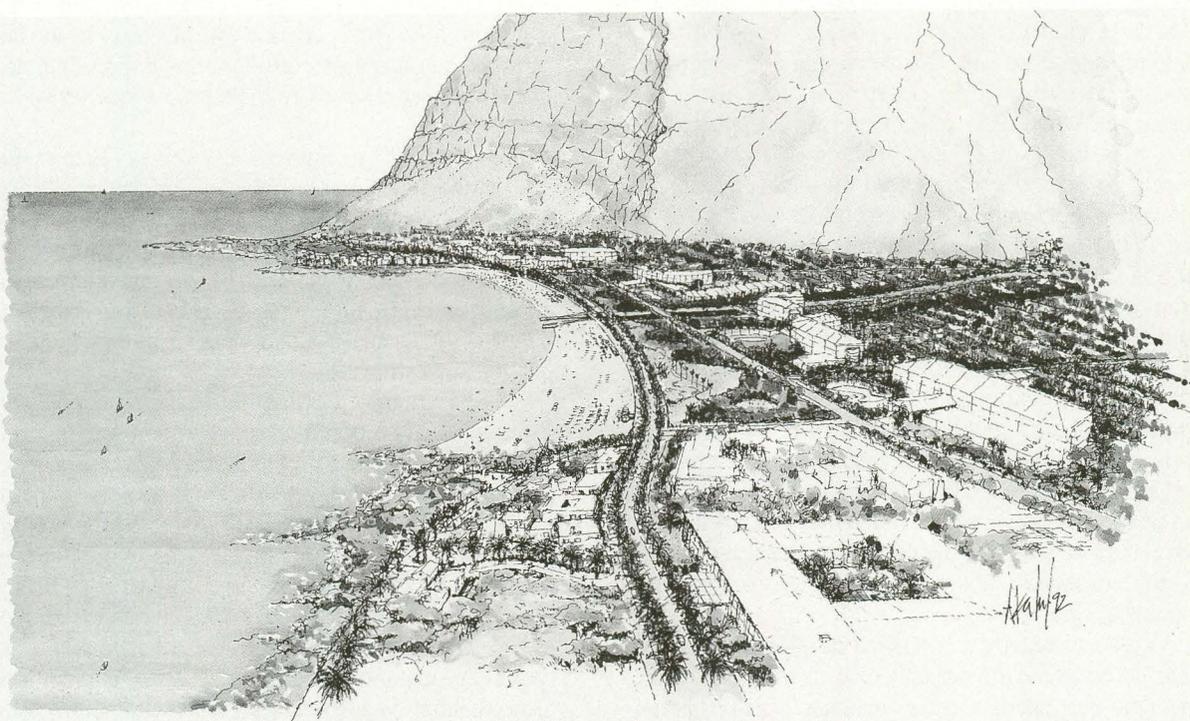
[Otra diapositiva.] Es imposible pensar que nadie pueda venir de Hamburgo, de Glasgow o de Pittsburg, ni siquiera de Praga, a pasar aquí unas vacaciones. Es inconcebible que el desmonte de este edificio lo viertan delante de sí mismo. Es decir, es concebir la actividad inmobiliaria, concebir la actividad económica, turística, en los mismos términos de delicadeza con que lo hacen algunas muestras de la raza porcina.

Esto es aquí, en el Sur de Tenerife. No se sabe quién puede, qué empresario puede imaginarse que esto puede ser una explotación que produzca algo en términos de beneficio. Esto es una especie de locura que nos ha entrado a todos, porque cualquiera en su sano juicio, si hubiera visto esto modelizado con anterioridad, lo hubiera desechado de antemano.

Éste es el Aeropuerto de La Gomera. Todos estos puntitos que ven ustedes ahí, este salto, ese territorio se-

guía hacia abajo. Esto es un bombardeo que se está haciendo, subterráneo, de un bloque de basalto, destinado a obtener el material necesario para la construcción de la pista de aterrizaje. Llegará hasta aquí arriba, unas cargas que se meten a 17 metros de profundidad, y está provocando una serie de impactos como éste [pasando diapositivas]. Este es el talud, que actualmente está formado hacia la costa, en la cubrición de barranqueras y barrancos, para horizontalizar la pista, y que está previsto que cuando esté terminado sobrepase por aquí en-cima casi tanto como lo que en este momento se ve en la fotografía. Este es el vertedero del Norte de la isla, cinco vertederos en la isla, la mayor parte de ellos al mar. Este es el que recoge las basuras de Hermigua, Agulo y Vallehermoso. Lo ponemos como ejemplo de la necesidad, también abordada ya por el Plan Insular, de la puesta inmediata en funcionamiento del vertedero insular. El tema de la recogida de residuos nos lo estamos planteando de forma bastante integral, en el sentido de no ir a un vertedero solamente de recogida de basura domiciliaria, sino dar solución dentro de él a todos los residuos derivados de chatarras, latas, ruedas, desmontes y metales pesados.

Esto es una muestra, vamos a pasar algunas imágenes ahora, de cómo un gomero de hoy, que pueda tener sesenta o setenta años, puede recibir las instrucciones que le vienen de la administración pública cuando le pretenden enseñar cómo se debe tratar el territorio, cuando son las propias administraciones públicas las que, a la hora de hacer sus obras, teniendo a su alcance todos los medios y toda la discrecionalidad y las disponibilidades que serían deseables para cualquiera, como cuando produce este tipo de obra pública, el gomero tradicional debe sentir, supongo, un cierto descontrol, cuando se le dice desde fuera cómo tiene que tratar la isla; siendo quizás una de las poblaciones



PLAN INSULAR DE LA GOMERA: ESQUEMA DE ORDENACION DEL LITORAL DE VALLE GRAN REY

más modélicas en el uso del territorio. Y esto enlaza, de alguna manera, con lo que antes comentábamos del Parque Nacional y su política.

Esto está al revés. Es lo mismo, es un camino, es una pista forestal con el derrubio ladera abajo, hecho hace bastante tiempo. Y aquí se ve como la huella ha pervivido en el tiempo de manera inalterada. [Pasando diapositivas.] Otro ejemplo de lo mismo. Este es el derrubio de este morro de aquí, está ahora despedazado ahí.

Estos son impactos provocados por las obras públicas. [Pasando diapositivas.] Aquí hay una mezcla de obra pública y obra privada: Telefónica y un particular auto-constructor. Es un ejemplo de una falta de identificación de los elementos arquitectónicos gomeros y su impregnación; se ha abandonado la tipología tradicional de huecos y se han incorporado una serie de mimetismos estereotipados de la arquitectura más actual y tradicionalmente ajena al contexto gomero. En las nuevas construcciones, todo su esfuerzo consiste en retrasar un metro el antepecho de la azotea y poner un pequeño tejadito de teja. Pero el resto es una cultura que debiera ser reconvertida. Aquí tenían el modelo y aquí el resultado: suspenso.

Un solo ejemplo de los célebres garajes que aparecen por todos sitios, y las nuevas edificaciones. Esto está a la entrada de Antoncojo, es uno de los núcleos pintorescos. Aquí Obras Públicas y el particular. [Pasando diapositivas.]

Esto es una diapositiva que he encontrado esta mañana que nos muestra la desembocadura del Barranco de Hermigua, los pescantes al fondo. Les ruego que se fijen sobre este ámbito de aquí, de cara a la diapositiva siguiente. Esto es lo que puede provocar una reconversión salvaje de la agricultura, con el uso intensivo de invernaderos. Es necesario, y así lo tiene planteado el Plan, la realización de un Plan Especial, por comarcas, a nivel de toda la Isla, de los que hace referencia el artículo 76.1,b del Reglamento de Planeamiento, al objeto de regular la forma y manera en la que este tipo de construcciones debe implantarse. Comentaba un experto en materias agrarias que, en la cultura que se enseña en las escuelas de agrónomos sobre la construcción de invernaderos, de igual manera que se habla de la pagoda china, ha creado cultura y ciencia el modelo de lo que llaman el invernadero canario. Y se les enseña, con detalles constructivos, a los estudiantes de agronomía. El modelo de invernadero tradicional europeo, de estructura prefabricada, con una epidermis diseñada al efecto para la función que tienen que cumplir; y lo que se llama el invernadero canario, que es un chamizo de caña y plástico, que da unos resultados como éste y otros que les enseñaré. Y tenemos el Sur de Tenerife, esta imagen. Imagínense el Valle de Hermigua realizado de esta manera dentro de diez años. Nuevo ejemplo de erosión. [Pasando diapositivas.] Otro ejemplo de erosión.

Creemos que la forma de entrarle al territorio debe ser otra. Creemos que hay cultura suficiente para hacerlo de otra manera, y voy a presentar algunas imágenes. Esto es una imagen de cómo en las nuevas realizaciones turísticas del Languedoc-Rousillón francés se aborda el problema de la implantación de una nueva ciudad turística. Y es a base de formalizar a ese nivel de detalle cuál es la imagen urbana que se pretende. Este Plan Parcial, hecho en los términos de Los Cristianos o cualquier otro de los que he-

mos venido utilizando y seguimos utilizando en este Archipiélago, todos los días, todas las sesiones de la C.U.M.A.C., hoy aún los planes se siguen aprobando basados en la zonificación y el coeficiente edificatorio, y no en la definición de parámetros arquitectónicos, que permitan modelizar la imagen urbana que se persigue. Es impresionante el nivel de adecuación que hay entre el Plan realizado con esta tecnología -hoy ya es una realidad-, con la imagen que previamente podemos ver en la maqueta.

A poco que nos paremos a analizar cómo se confeccionó la Expo de Sevilla, o cómo se confeccionó, desde el punto de vista de instrumento urbanístico, la Villa Olímpica de Barcelona, veremos como también en esas actuaciones -y así el resultado ha sido lo favorable que ha sido-, ha sido mediante una tecnología de visión del planeamiento que abandona la teoría de la confección de un documento normativo de zonificación, coeficientes y de listado de cosas que se deben hacer y de las cosas que no se deben de hacer; abandono, digo, de esta estrategia, y la entrada de lleno en un proceso de diseño hasta las últimas consecuencias y seguimiento del proceso hasta su culminación definitiva. Es decir, el equivalente a lo que sería en términos de edificación, la dirección de obra del plan parcial, que es una cosa que aquí ni se conoce.

Cuando se termina el Plan, el técnico de turno realiza el proyecto de urbanización y ya empieza a introducir los cambios que le parecen más oportunos. Y luego, en el proceso posterior de consolidación de la edificación, cada cual interpreta las ordenanzas a su manera, sin que haya nadie que esté, de alguna manera, velando por que el proceso se lleve a cabo de la forma que fue organizado. Esto no se admite en la sanidad, hay un gerente de un hospital, hay una política sanitaria; no se admite en la enseñanza, hay unos inspectores, hay un programa que se actualiza cada año, hay unas encuestas, hay un seguimiento. Se hacen las estadísticas de hasta donde llega o no el fracaso escolar, si va a mejor o a peor, de forma periódica y anual, y hay toda una política de gestión, de la que no tenemos todavía noticias en este Archipiélago en materia de política territorial.

Esto es un ejemplo de uno de los pocos planes parciales que, en estas Islas, se han estudiado con un nivel de análisis de la orografía y de la mejor forma de disponer las infraestructuras, de la mejor forma de disponer las edificaciones, a efectos de que el resultado urbano sea lo más prefigurado posible.

Este es un ejemplo especialmente interesante, a nuestro juicio, de cómo organizar una implantación turística en un terreno virgen. Es la colonización del Barranco de Veneguera, mediante una ciudad turística *ex-novo*, dotada de una serie de equipamientos complementarios, campos de golf, playas rehabilitadas con diques en su mayor parte sumergidos -salvo los de cierre-, puerto deportivo. Luego analizaremos la configuración interior de la ciudad, pero vemos aquí el ámbito de lo que se llama el territorio natural asociado a esta actuación urbanística. Es decir, el marco paisajístico, natural, cultural y patrimonial, que se estima que va a ser inducido por la realización de esa nueva ciudad turística; marco sobre el cual el planeamiento territorial y urbanístico define una serie de pautas que deben ser tenidas en consideración. Por ejemplo, las manchas amarillas señalan las áreas de los entornos con patrimonio arque-

ológico, de interés adecuado para ser convenientemente rehabilitado y puesto en uso; las manchas negras son los yacimientos; las zonas verdes son las de cultivos agrícolas que definen el paisaje agrario, tan importante desde el punto de vista de la configuración paisajística; el verde más marrón son las áreas de protección de tabaibales, etc.

Esto es una imagen de la orografía frontal del proyecto éste del que les estoy hablando. [Pasando diapositivas.] Esto es un detalle de cómo a nivel de maqueta se modeliza lo que podría ser una posible implantación de un hotel en horizontal. De esta modelización se dedujo que se producían una serie de impactos, que no eran razonablemente admisibles, como son éstos de aquí, todos éstos. Y del debate que suscitó la expresión gráfica y física de este modelo, resultó que se restringió la actuación al ámbito de la carretera, con algunas introducciones de parámetros que permitieran controlar algunos impactos que todavía se consideraban excesivos. En las cuencas de las calderas de erosión, de estas pequeñas calderas de erosión, se instrumentalizan una serie de equipamientos. Esto es un parque arqueológico, todos estos son yacimientos, el parque urbano toma como motivo el propio yacimiento.

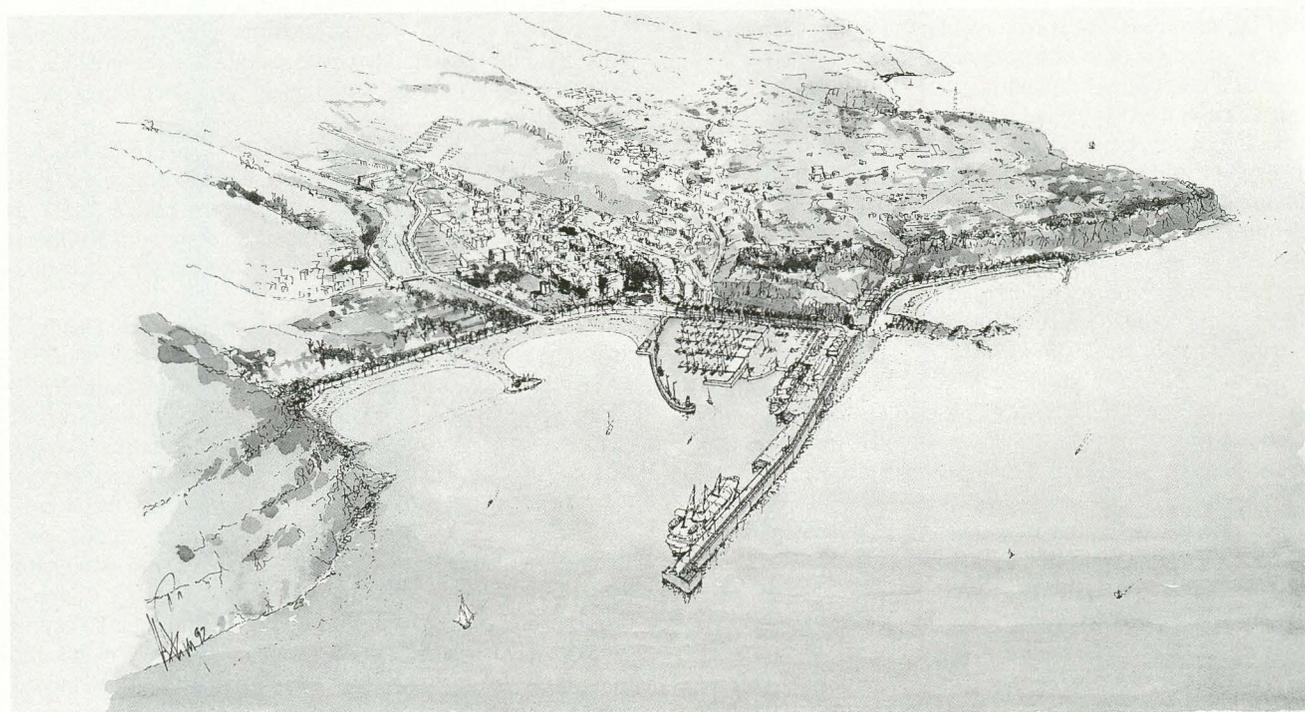
Uno de los aspectos considerados en este documento, que nos parece interesante resaltar, es la consideración de lo que nosotros denominamos la quinta fachada, es decir, la cubierta. En una orografía como la canaria, pasa a convertirse necesariamente, por condiciones de visión, en un elemento de cuidado tan importante como la fachada frontal de un edificio. Y, por tanto, introduce una serie de instrumentos de control sobre qué tipo de tratamiento se le tiene que dar a esta cubierta.

Aquí conviene señalar como se huye del tópico de colocar los grandes hoteles en la desembocadura de la playa; y convertir la desembocadura de la playa en un espacio

de ocio, con una profundidad lo suficientemente amplia como para que aquello sea un lugar atractivo para las personas que vienen buscando el ocio, y no solamente para quien pueda asomarse a la terraza encima de la arena de la playa. De esta forma, se concibe todo el cauce del barranco como una especie de terreno llano, que es donde se ubican los edificios de mayor envergadura. Y mediante el tratamiento de jardines de hoteles, que son normalmente estructuras empresariales que se cuidan muy mucho de atender su propio jardín, más la suma de una serie de parques urbanos que luego veremos, hacen que el fondo del barranco se convierta en la fachada principal de la urbanización, y no la fachada al mar. De tal manera que el resto de las laderas, donde van colocados los otros elementos de habitación, están todos en una posición de igual privilegio respecto de la fachada principal. Y se evita el producir el desagradable efecto de una acumulación intensa de la edificabilidad en el frente costero, y convertir la parte de atrás, normalmente, en el patio trasero de la urbanización.

Aquí empieza el campo de golf. Es una imagen más general. De esta imagen se pudo deducir la necesidad de eliminar todas estas edificaciones y buena parte de éstas, y por aquí lo mismo. Sólo la modelización es lo que permite tomar decisiones de este tipo: los coeficientes y la planificación sobre cartografías que, en la mayor parte de los casos, ni siquiera reflejan las curvas de nivel, no permiten tomar en la fase de formulación del Plan este tipo de decisiones preventivas.

Hemos querido traer dos diapositivas de cómo las personas que realizaron este trabajo fueron haciendo el proceso de modelización, y buscando diversas alternativas, tanto en la implantación de las infraestructuras como en el diseño de los volúmenes arquitectónicos que, en el futuro, debieran construirse.



PLAN INSULAR DE LA GOMERA: ESQUEMA DE ORDENACION DEL LITORAL DE SAN SEBASTIAN

Esta es la imagen del barranco, en el momento en que se inició el proyecto, ya altamente deteriorado como consecuencia del Plan Parcial primitivo, que estuvo vigente en este área geográfica. Aquí ya se ven los impactos de las infraestructuras indebidamente diseñadas. El proyecto que les he enseñado no sólo es un proyecto de diseño *ex novo*, como pudieran ser los que actualmente se producen en La Gomera, sino era un proyecto que, al mismo tiempo que revisaba un Plan anterior, debía resolver los problemas de impacto que el primitivo Plan había ya introducido en el territorio.

Estas son algunas imágenes de una ciudad turística de tipo medio. Hay mucho mito con la historia del turismo de calidad. Y hay quienes reflexionan con mucho rigor científico sobre el escaso porcentaje de turistas de calidad, que se cifra en un tres por ciento de la demanda, al objeto de un poco contrarrestar la imagen de intentar captar ese tres por ciento de turismo. Ese turismo, se dice, no llegará nunca a Canarias, porque es un turismo que elige otros lugares más exóticos y está basado más en las modas. Esta historia es incierta. Es decir, eso es cierto, pero el turismo de calidad del que se está hablando no es ese. El turismo de calidad es el que viene, el que viene es turismo de calidad. Y desde luego, si se le tratara mejor, pagaría más. Y por encima de los niveles de los que vienen, todavía hay una amplia gama de turistas; el que viene está pagando entre las 800 y las 2.500 pesetas la cama; pero entre esas 2.500 y las 12.000 pesetas la cama, hay toda una gama de demanda en Europa que nosotros no conseguimos alcanzar, porque no somos capaces de producir espacios urbanos que resulten adecuados para el nivel de demanda de esta gente. Vamos a presentar algunas imágenes de otros destinos turísticos que nos hacen la competencia en el Mediterráneo, donde podemos de alguna manera imaginarnos lo que debiera ser la imagen que diera Los Cristianos o San Eugenio, en vez de la que dan.

Este es Puerto de Mogán: uno de los destinos que, con independencia de los tremendos impactos que generó por la cantera que se abrió para la realización del puerto, sin embargo, es una de las actuaciones turísticas más sólidas que existen en el Archipiélago.

Esto es un panel informativo, electrónico, que es conveniente y muy útil tenerlo de cara a que el turista que llega a un destino nuevo, que no conoce la estructura de la ciudad en la que se va a mover y sus posibilidades, pueda disponer de elementos de este tipo en la infraestructura viaria, que le permitan orientar y programar sus actividades durante el periodo que viene de vacaciones. Pero detrás de estos paneles hay toda una actividad empresarial y organi-

zativa, de la que aquí tampoco tenemos noticia. [Pasando diapositivas.] Son imágenes de acabado urbano extremadamente satisfactorias para el nivel de demanda al que antes les he hecho referencia. Nivel de acabado de la jardinería, de las urbanizaciones, de los muros cuidados. La arquitectura no es brillante, pero la arquitectura nunca es brillante. Debemos partir de la premisa de que la arquitectura es brillante de forma casi siempre excepcional. Lo normal es que la arquitectura no sea brillante. Y desde luego, hace mucho tiempo que está inventado que la manera de atenuar el impacto de la mala arquitectura es la vegetación. Por tanto, el no contar con este factor y lo que ello implica de la reutilización de las aguas depuradas para riego, la puesta inmediata y gratuita de una red de riego por parte del promotor, que haga que al usuario de la urbanización no le suponga una carga tener que regar el jardín y, por tanto, se entretenga cuidándolo, son aspectos fundamentales de organización interna, que es necesario prever y poner en marcha. Nosotros aspiramos, y ya termino, a prefigurar, desde el punto de vista agrícola, una estrategia para la reconversión en lo que atañe a la consolidación de edificios de invernadero. Y desde el punto de vista turístico, igualmente, una estrategia destinada a que lo que son construcciones de turismo convencional, y los elementos complementarios de ocio que deben llevar implícitos, se realicen de una forma razonable, tanto en calidad como en cantidad. El modelo que, en principio, nos estamos planteando es establecer diez, doce, catorce, actuaciones puntuales en sitios elegidos de la isla, por su calidad ambiental, paisajística y proximidad a las infraestructuras imprescindibles necesarias. Y una segunda gama de oferta basada en la rehabilitación del patrimonio gomero existente, que se va a dar sin ninguna duda, y para la cual se articularán unos criterios y mecanismos. Estamos rescatando los elementos característicos de la arquitectura tradicional gomera, tanto en términos de acabados de fachada, dimensiones y características de huecos, como en dimensionado de planta y volumen de estas edificaciones. Por tanto, he querido dar esta pincelada sobre la estrategia turística que para la creación de un terciario gomero vamos a proponer, de cara a que en el debate pudiéramos responder las preguntas que a ustedes les pueda sugerir.

Y sin más, doy paso al coloquio pidiéndoles disculpas por esta desarticulada y prolongada conferencia que les hemos dado, porque, como dije al principio, estamos en una fase muy primigenia de elaboración y es difícil hacer una síntesis más apurada, porque no tenemos suficientemente decantado el trabajo.

P- “Con respecto al P.O.I., tengo entendido que la mayoría de las inversiones están destinadas, se destinaron en su momento, a grandes infraestructuras: aeropuerto, carreteras, etc., dejando de un lado las inversiones en agricultura y todo lo que es el sector primario. Entonces, como usted dijo al principio que el equipo asume la filosofía del P.O.I., ¿quiere decir esto que la estrategia de desarrollo para La Gomera, por la que va a optar el Plan, va a ser ésta de potenciar el sector terciario, en detrimento de las actividades primarias?”

Y después, el tema del ECOPLAN, que en su momento hizo el Ministerio de Obras Públicas, ¿lo ha asumido de alguna forma el equipo redactor en sus trabajos?”

[J. Domínguez Anadón]

R- “Por empezar por la última, tengo que decirle que no sólo lo hemos asumido, sino que buena parte de la base informativa la estamos obteniendo del ECOPLAN. Y pensamos que el ECOPLAN fue una interesante reflexión, a la que no se le sacó el partido que hubiera sido posible y, desde luego, lo asumimos en lo que es útil, en los aspectos que conciernen al contenido y alcance del Plan Insular.

Por lo que se refiere a su primera pregunta, le diré que lo que es cierto es que, no es que el P.O.I. hiciera dejación de inversiones en materia del sector primario, lo que ocurre es que las inversiones que se dedican a infraestructuras, por los elevados costes que estas obras tienen, en términos cuantitativos representan un porcentaje extremadamente importante de la inversión. Y lo que no estoy en este momento en condiciones de decirle es si la inversión que realiza en las actividades primarias es o no el suficiente. Pero, desde luego, aborda esta cuestión, aborda en términos de documento la cuestión. En términos de eficacia, llevado a la práctica, hay un cierto retraso justamente en este aspecto.

También es cierto que hay bastante incertidumbre sobre el tema agrícola. El tema agrícola es uno de los temas más difíciles de La Gomera de hoy. Su base laboral principal se apoya en ese sector, el grueso de las actividades son de este tipo, sin embargo, es una actividad que tiene una salud muy mala. Hay un problema de fragmentación parcelaria tremendo. Si viéramos aquí el Catastro de Valle Gran Rey o el de Hermigua, el Catastro de Rústica es un auténtico mosaico de propiedades, y no refleja ni siquiera el cincuenta por ciento de la realidad. Anecdóticamente, les comentaré que, por ejemplo, fincas de 400 m², en la desembocadura del barranco de Valle Gran Rey, son a lo mejor propiedad de tres o cuatro, de seis o siete herederos, muchos de los cuales no están aquí en algunos casos; dispone, además, de una serie de palmeras, dos, tres, cuatro, las que sean, una, que ni siquiera son del dueño de la finca, sino que son de otros dueños que colonizaron con palmeras el barranco antes de la colonización platanera, que mantienen hoy la propiedad -en aquella época una palmera producía más que una vaca-, y hoy mantienen la propiedad de la palmera estando en la finca de otro. Una situación que exige un esfuerzo considerable para proceder a su reestructuración..

Por otra parte, junto a este problema, constituye uno de los aspectos de recurso paisajístico más importante de cara al terciario. Por tanto, su caída en declive sería catastrófica. La imagen de Agulo no cultivado, a la imagen de Agulo cultivado -digo Agulo, digo Hermigua o Valle Gran Rey o Vallehermoso-, cambiaría por completo y su potencial terciario disminuiría considerablemente. Por otro lado, la población agraria está muy envejecida, y puede haber una cierta esperanza del regreso de los que han estado aquí en el Sur de Tenerife trabajando, que quisieran mantener los cultivos; pero dentro necesariamente de una estrategia de reconversión, capaz de enfrentarse a la competencia de las multinacionales fruteras y a los nuevos métodos de comercialización y transporte. Una de las salidas que se vienen apuntando es la introducción de la variante Gran Enana, que produce piñas de hasta, en algunos casos, sesenta y setenta kilos, frente a piñas de veinticinco, treinta y cinco kilos, que es lo que se produce por encima de la cota 250 en el Valle de Hermigua. La Gran Enana, con ser un cultivo más racional desde el punto de vista de su organización y de las necesidades de agua, es tremendamente impactante porque precisa para ello invernaderos de 7-8 metros de altura. El no controlar esa reconversión, si algún día hay que ir hacia la Gran Enana, puede ser un desastre. Por otra parte, no hay un porvenir claro, a partir del 96, respecto de que este producto pueda seguir compitiendo con nuestros vecinos y con el plátano-dólar.

Desde el punto de vista del tomate está prácticamente abandonado. El cultivo de primor se mantiene para el autoconsumo de personas bien ancianas. Los cultivos a la parte, de gente que abandonó la isla y tiene en régimen de medianería la explotación de sus fincas, están en declive y cada día con menos interés. Por tanto, la situación es extremadamente grave. Y ésta es una de las cosas que yo anuncié al principio, respecto a las que no podemos dar una respuesta, porque estamos en pleno proceso de análisis y elaboración. Pero, desde luego, no es un tema que vayamos a dejar de lado, y una de las esperanzas que tenemos puestas es volver a recuperar el fenómeno de la autarquía alimentaria. Es decir, que si se crea una planta turística de una dimensión razonable, va a generar un nivel de consumo y de demanda; que en países como Francia, o en algunas áreas de la Península, los productos de la tierra, la gastronomía local, son una de las cosas más demandadas por el consumidor europeo medio. Por tanto, por ahí hay una cierta esperanza de mantener algunos tipos de cultivo, o algunos tipos de producto. Pero no hemos avanzado mucho más en este terreno y estamos a la espera de recibir algunas directivas comunitarias que nos permitan saber hacia dónde se va en el futuro próximo.”

[J. Díaz Reixa]

R- “Yo quería añadir una cosa -perdona un momento, Javier -porque a lo mejor nunca se ha insistido lo suficiente en ello. Al margen del patetismo de los datos poblacionales que antes ha enumerado Javier Domínguez, está la cuestión de que no es que el equipo redactor, sorprendentemente, opte por el desarrollo del terciario gomero; o no

es que a algún iluminado que elaboró el Programa Operativo Integrado se le haya ocurrido. Es que, realmente, el Archipiélago descansa esencialmente sobre esa actividad económica y parece que hay que superar ya la vieja visión de que el turismo es un mal menor y que hay que cargar con él.

El turismo es un motor de transformación económica, que ha permitido dar un salto al Archipiélago superior a cinco siglos de historia, y eso es innegable, absolutamente innegable. Y no se trata de una cuestión de promoverlo o no promoverlo. Es una cuestión que está ahí, es un factor de transformación y de progreso evidente, y la cuestión está en cómo aprovecharlo bien. Pero no se trata de que sea una opción caprichosa. Es una opción racional, y las directrices concretas que recibimos en este sentido de la Presidencia del Cabildo van un poco en este sentido. Es decir, danos de comer. Y, hoy por hoy, el factor capaz de sacar a La Gomera de esta situación de atraso y de abandono es el turismo. Y no aceptado como un mal menor, sino aceptado como un potente factor de transformación. Y por tanto, como digo, no es una opción caprichosa. Y desde otro punto de vista, el tema de que la mayor parte de la inversión se concentre en infraestructuras es algo absolutamente lógico, que si no lo hubiese hecho el Programa Operativo Integrado, seguramente el Plan Insular de Ordenación Territorial hubiese tenido que abordar, más o menos, la solución de los problemas varios y de algunos problemas de infraestructura; habría tenido que proponer prácticamente las mismas cosas. A lo mejor habría sugerido otros controles y otros mecanismos complementarios pero, en esencia, la obra que había que hacer, su volumen y características aproximadas, había que hacerlo. Es difícil destinar recursos públicos a la reconversión agrícola, al menos hasta el punto de sustituir enteramente a la iniciativa privada. Y sobre los efectos económicos reales que tiene ese tipo de política, no hay más que observar la evolución de la isla de El Hierro en los últimos diez años.”

P- “Yo quería comentar un par de cuestiones. La primera es que tengo una cierta sensación de frustración porque, en principio, yo venía a escucharles a ustedes hablar del Plan de Ordenación del territorio de La Gomera, pero creo que han hablado más de algunas cuestiones de La Gomera que de la articulación del Plan. Es un poco la sensación que yo tengo.

Y la segunda es que, realmente, me cuesta oír defensas del P.O.I.. Yo he sido una de las personas que públicamente se ha opuesto al P.O.I., y digo que me cuesta escuchar defensas, porque si ustedes han leído el documento del P.O.I., en realidad, ni desde el punto de vista de los cálculos de la rentabilidad económica que se presentan en el mismo éstos son presentables. Los estudios de impacto ambiental, que justifican las obras de infraestructura del P.O.I., son igual o más impresentables. Y luego, desde el punto de vista social, hombre, yo creo que hay que tener cuidado a la hora de defenderlo, porque realmente actuaciones como el puerto deportivo de San Sebastián, bueno, pues son socialmente discutibles. El aeropuerto tampoco está tan claro que sea una necesidad social. Yo creo que se puede defender el P.O.I., claramente, desde un punto de vista político. Yo creo que ahí no hay ningún problema. Pero no desde el punto de vista económico, ambiental o social.

Otra cosa es que en la ley de declaración del Parque de Garajonay hay un artículo, un anexo, que dice que en el 83 tenía que haber estado elaborado un Plan de Desarrollo. Y estamos en el 92 y, evidentemente, no se ha hecho absolutamente nada. Digo que hay una cosa que hay que tomarse en serio: que habría que haberse hecho un Plan de Desarrollo, siguiendo la ley de declaración del Parque. Y desde luego, el P.O.I. no tiene nada que ver con ningún Plan de Desarrollo.”

[*J. Domínguez Anadón*]

R- “Contestando a su primera pregunta, le diré que al principio de mi intervención señalé, lo he repetido después en otra ocasión, que éste es un Plan que inicia su proceso de elaboración hace escasamente cinco meses. Por tanto, se iba a distinguir de los presentados con anterioridad en que no iba a ser posible ofrecer una imagen de la estrategia y la estructura interna del documento, por cuanto que para ello nos la tendríamos que haber inventado. Es decir, nosotros no hemos aspirado a otra cosa, en esta intervención, que traer aquí cuál era el nivel de reflexión que nosotros hemos hecho sobre el Plan. Y como habrá podido ver a lo largo de la intervención, son aspectos cuyo análisis y estudio resultan imprescindibles, como base previa, para la elaboración del Avance.

Por otra parte, esto es cierto a medias, porque realmente nosotros tenemos el trabajo un poco más avanzado de lo que yo les he desvelado a ustedes aquí. Lo único que ocurre es que ese nivel de avance todavía no lo conoce el Cabildo. Y nosotros tenemos una cierta prefiguración del Avance, que no vamos a poderles mostrar por una obvia razón de organización interna. Y porque, además, con estas cosas hay que tener cierto cuidado, en la medida en que generan unas expectativas que, de no estar respaldadas por un documento aprobado administrativamente, que pueda servir como referente jurídico para frenarlas, pues estaríamos haciendo un mal servicio. Por ejemplo, el tema del vertedero: no puedo desvelar en qué condiciones se está trabajando en ese asunto, que ya está cerrada la decisión, porque detrás de él hay toda una serie de tensiones que no pueden ser objeto de aventarlas aquí en un debate de este tipo, ni creo, por otra parte, que sea el mejor servicio que nosotros podemos hacerle a la Universidad.

Respecto de la defensa que nosotros hacemos del P.O.I., yo le puedo decir que, si en vez de estar sentado aquí, estuviera sentado ahí, seguramente mi nivel de confluencia con su análisis sería mayor. No puede serlo, por el hecho de que nosotros tenemos la obligación de hacer una reflexión más apurada que la que usted hace. Tenemos la obligación científica de hacer una reflexión más apurada; y de ir a buscar en el documento del P.O.I. aquellos elementos de referencia que nos puedan servir instrumentalmente para defender determinadas políticas.

Yo no discuto, puedo no discutir y, desde luego, no lo voy a hacer aquí, porque si lo hiciera organizaríamos un debate que no salíamos hasta las cuatro; pero yo puedo no discutir la implantación del aeropuerto como decisión política, que no la discuto, por razones no de tipo paisajístico, ni medioambiental, ni ecológico, sino por otras razones de carácter histórico, no lo discuto. Pero puedo discutir la forma en que se está haciendo. Puedo discutir que se haya he-

cho un Plan Director para la implantación del aeropuerto, que tiene de todo menos de Plan Director. Puedo discutir que, a toro pasado, se estén ahora reservando cien o ciento y algo millones de pesetas para ponerles unas jardineras alrededor y dejarlo un poco presentable. Cuando se hace un aeropuerto, se hace un estudio de impacto ambiental, y luego se hace el proyecto. Lo que no se puede hacer es: hacer el proyecto, medio hacer un estudio de impacto ambiental, y luego ir a ponerle jardineras.

No discuto la carretera de acceso a Valle Gran Rey, desde Arure. Pero puedo discutir que se dimensionen los radios de giro o la sección de la calzada, en función de unas pretensiones desorbitadas de ese término municipal, de implantar trece mil alojamientos turísticos en la desembocadura de su Valle. Y puedo discutir el que el trazado de la carretera se haya hecho con más o menos cariño. De igual manera que puedo discutir que se haga una cesárea o una operación de apendicitis cortando con un cuchillo de cocina y dejando una cicatriz desastrosa, cuando resulta que esa misma operación se puede hacer de forma que quien la lleva no tenga que aparecer como alguien que ha sido prácticamente rajado.

Lo mismo digo con la carretera del Norte. La carretera de Hermigua es un problema histórico, la sensación de aislamiento y de desconexión de San Sebastián con el Norte. Esa situación de aislamiento con el Norte y con el Sur ha llevado a San Sebastián a no ejercer de capitalidad efectiva a lo largo de la historia, durante un montón de siglos, y no ser más que la aduana condal. La necesidad de conectarse por el Sur y la necesidad de conectarse por el Norte es una aspiración que se remonta a más de cuatro siglos. Pero la forma en que se está llevando a cabo sí que es discutible. Donde hemos llegado a tiempo, por ejemplo, es en la conexión con el Sur -puedo desvelar algunos aspectos del Avance-; la conexión con el Sur estaba basada en una carretera que, atravesando el espacio natural de El Cabrito, llegaba hasta Playa Santiago. Esa nueva carretera ha sido, por iniciativa del Cabildo, eliminada de las Normas Subsidiarias de San Sebastián y decidida su nueva incorporación a la red viaria que propone el Plan Insular. El problema de la conexión del Sur se liga, como podrán ver en la maqueta, a la creación de lo que llamamos la banda azul del Sur de La Gomera que, en definitiva, es una disposición lineal, a lo largo de toda la costa, de una serie de servicios que permita que ahí se genere un tráfico de ocio y de transporte público de cabotaje, que nos relacione el transporte desde Valle Gran Rey hasta San Sebastián de la Gomera, sin necesidad de estar intensificando el tráfico por la carretera dorsal. Ponga en uso las playas del Sur, sin necesidad de que para llegar a ellas se tengan que realizar X número de carreteras, destrozando el Barranco de Canteras, Erese, Rajita, etc.

Pero claro, hay algunos aspectos que, por más que los discutamos, nosotros podíamos sumirlo en una discusión crítica del P.O.I., pero tan dura como inútil, porque las decisiones ya están tomadas y los destrozos ya están realizados. El Plan Insular ha estado sin contratarse durante cuatro o cinco años, por una estrategia política determinada, que es que el Plan Insular debiera llegar después de que en determinados municipios se hubiesen implantado unos determinados derechos jurídico-administrativos en rela-

ción con la propiedad del suelo. Entonces, el Plan llega a toro pasado y no puede, necesariamente, perder ni un minuto en entrar en discusiones sobre asuntos que no va a poder controlar. Pero sí extraemos del P.O.I. todos aquellos pronunciamientos rotundos y claros sobre la forma en la que se deba basar el desarrollo futuro de La Gomera, porque por muy mal redactado que esté en términos de calidad literaria, por muy mal redactado que esté en términos de precisión técnica, y por muy voluntaristas y fachadistas con que hayan querido meterse en el documento, lo cierto es que, hoy por hoy, constituye el principio que ha sido asumido por la Comunidad Europea, el Estado Español, la Comunidad Autónoma y todas las administraciones públicas gomeras. Por tanto, si es así, yo me aferro a esos pronunciamientos como una tabla ardiendo, porque constituyen elementos de referencia jurídico-administrativos, que vamos a intentar sacarles el máximo partido posible en aquellos aspectos en los que todavía lleguemos a tiempo. No sé si he respondido satisfactoriamente a su pregunta, pero es la idea de cómo hemos afrontado este problema que usted planteaba.”

[J. Díaz Reixa]

R- “Y el Plan Insular no va a proponer la desaparición del aeropuerto. Por lógica. Quiero decirte con esto, es una ironía, pero lo que quiero decirte con esto es que, una cosa es cómo se afrontaría éste o cualquier otro trabajo, en unas condiciones determinadas, y otra cosa muy diferente es cómo se afronta con la decisión sobre el aeropuerto tomada. Una cosa que probablemente nadie sabe es que La Gomera lleva con proyectos de aeropuerto más de cincuenta años. La Gomera, probablemente, tiene los proyectos más viejos de aeropuerto de todo el Archipiélago. Eso por lo visto no lo sabe nadie. Y entonces, claro, estamos hablando de una cosa muy compleja. Y digo que llega ya la decisión totalmente tomada, localizada en el único sitio prácticamente susceptible de tener una dimensión como para esa condición. Y ocurre lo mismo con muchos otros proyectos, muchas otras obras. El nivel de detalle de este conflicto te podría resultar hasta divertido. Yo he visto a mi compañero subiéndose por las paredes por estar viendo la ejecución de una obra sin haberse enterado del proyecto, y de repente llegar ahí al territorio, donde había estado una semana antes, y encontrarse con unas realidades absolutamente demolidoras.

Quiero decirte con esto que hay un proceso de inercia. Ya lo decíamos antes, por ejemplo, en el caso de Gran Canaria resulta tremendamente difícil convencer a la Consejería de Obras Públicas que no entre hacia el Valle de Mogán con una carretera de doce metros de sección. Pero es mucho más difícil que en este caso. En este caso, y en cualquier caso en La Gomera, ocurre más o menos lo mismo, que aunque hay ciertas diferencias a favor, digamos, aunque hay ciertas posibilidades de reconducir este proceso, este proceso no deja de estar cargado de elementos negativos. Y ni somos responsables ni al Plan Insular se le puede pedir que sea la pa-nacea. -ésta es una reflexión que empezamos haciéndola, lo hicimos los dos antes de empezar- Esta reflexión ha sido abordada por diferentes equipos

redactores en diferentes islas, no ya por pragmatismo sino por puro sentido común; es que hay que aceptar que determinadas carreteras que se están haciendo en este momento en Las Palmas, y que están consumiendo seis o siete mil millones de pesetas, son un disparate desde el punto de vista de la estructura viaria. Un disparate desde el punto de vista de la estructura viaria, y se están gastando siete mil millones de pesetas. Y es un planteamiento que el Plan Insular dice que es un disparate. Y tú recuerdas los planteamientos de Damián Quero, de que aquello se cambiara. Porque además salía mil quinientos millones de pesetas más barato y solucionaba el problema de una forma mucho mejor. Pero, al final, se ha acabado haciendo una obra de siete mil millones de pesetas porque hay que responder inmediatamente a un flujo de vehículos tremendamente alto. Te quiero decir que hay ciertas decisiones que te vienen como pies forzados, y no digo que sean beneficiosas sino que, en cierta medida, hay que poner al mal tiempo buena cara. Y eso es un poco lo que pasa con el P.O.I.

La muestra mayor de impresentabilidad del P.O.I. no hace falta que la relates: no está firmado por nadie. Ya esa es la mayor muestra de impresentabilidad. Un documento técnico hecho por un equipo que no es capaz de poner debajo su firma, seguramente es por la frivolidad con la que se hicieron los cálculos de rentabilidad y otros muchos que contiene el P.O.I.”

[J. Domínguez Anadón]

R- “La evaluación del impacto del aeropuerto es una cosa... se puede redactar todo en lo que ocupa una de las caras de una caja de cerillas. Y absolutamente impresentable incluso con su exiguo contenido. La metodología matricial que emplea para la evaluación es de un nivel de arbitrariedad científica que lógicamente no puede estar firmado por nadie. Es que es un cachondeo.”

P- “De lo que ustedes dicen parece deducirse que el P.O.I. con cariño es diferente...”

[J. Díaz Reixa]

R- “¡No, hombre!”

[J. Domínguez Anadón]

R- “¿Qué quiere decir con cariño?”

P- “Que las cosas vistas de otra manera... Porque claro, todo el mundo le echa desde hace unos años la culpa al constructor, y yo creo que es como cuando dice Felipe González que la culpa de la inflación la tienen los trabajadores.

Y luego hay otro problema. Yo veo que ustedes, a la vista de que está el aeropuerto allí, pues tira para adelante. Pero claro, el problema es que luego van a empezar a decir: cómo accedo al aeropuerto. Porque es que si no, no tiene sentido el aeropuerto. Si no se mejoran las comunicaciones, con carreteras rectas, ¿para qué queremos el aeropuerto? Bueno, a lo mejor Olsen lo tiene más claro, por-

que lo tiene al lado. Pero al final, es que si no, ¿para qué quieren los de Agulo el aeropuerto?”

[J. Domínguez Anadón]

R- “Mira, en las islas Bermudas, por ejemplo, está prohibido adelantar. En Irlanda o en Gales, con un desarrollo tecnológico posiblemente mayor que el que aquí podemos tener, las estructuras viarias se mantienen en su estado original en muchas áreas de sus ámbitos territoriales. Es decir, el problema del tiempo: yo he visto, por ejemplo, cómo en la carretera de acceso al aeropuerto, la que se está haciendo, la que se va a empezar a hacer, corrige ocho curvas de la Lomada de Tecina para hacerlas más rectas, para mejorar la velocidad viaria. Pues eso que vale un montón de cientos de millones de pesetas, en definitiva ¿de qué se trata? Se trata de curvas que tienen dieciocho metros de radio de giro, o catorce, convertirlas en curvas de veinticinco metros de radio de giro. Eso supone un ahorro, aproximadamente, de unos ocho o doce segundos por curva, que en ocho curvas apenas llega a superar el minuto, ¿no? Es un poco absurdo, pero forma parte de esos absurdos para los que no ha nacido todavía el técnico redactor de cualquier modelo de ordenación territorial capaz de ponerle remedio, porque es un tema de cultura. Había que gastarse el dinero, y le encargaron a alguien, cuando tengas un rato dínos cómo nos gastamos el dinero, ¿no?; y alguien se ha puesto a prefigurar unas obras inútiles, para que alguien las haga.

P- “La pregunta sería: ¿para qué núcleos de población de La Gomera es funcional el aeropuerto?”

[J. Domínguez Anadón]

R- “¿Para cuál? Pues para el que es más funcional es para Playa Santiago y Antoncojo. Para los demás su nivel de funcionalidad disminuye, en términos de lo que se entiende por funcionalidad, a medida que la lejanía lo va haciendo más disfuncional. Pero eso es una realidad tan incontrolable para mí como haber nacido con una nariz chata, quizás esto lo pudiera remediar mejor.

Mira te voy a poner un ejemplo de hasta dónde se puede llegar, hasta qué nivel es patente lo que yo decía antes de la precariedad de nuestra estructura político-administrativa en materia de ordenación del territorio. Está a la vista de todo el mundo como se decide en un determinado momento trasvasar las aguas de la depuradora de Santa Cruz de Tenerife al Sur de la isla de Tenerife, para mejorar los cultivos. En el momento en el que se toma esta decisión hace muchos años, alguien, en diez minutos, en una C.U.M.A.C., decidió crear una planta inmobiliaria en el Sur tan importante y tan generadora de residuos de aguas residuales como la que pudiera ser la conurbación Santa Cruz-La Laguna. Pero como no tiene presente este dato, y no opta consecuentemente por poner una depuradora, y evitar que las playas se sigan contaminando, pues decide poner en marcha el trasvase famoso. Pero no sólo el nivel de inconsistencia llega a ese extremo, sino que ni siquiera tiene en cuenta, quien decide hacerlo, que tres pisos más abajo hay una cosa que se llama Dirección Ge-

neral de Carreteras, que tiene programada una autopista, que se va a realizar en el mismo tiempo. Y no es capaz de prever el abrir una zanja para canalizar, al menos, ya que se había visto lo que pasaba entre Santa Cruz y el túnel de Güímar, al menos del túnel de Güímar para allá. Se termina la autopista y todavía siguen haciendo el famoso acueducto, provocando un impacto territorial impresentable. Y ya llevan gastado más dinero en ese tubo que en la construcción de la autopista.

Bien. Pues los mentores, los que llevan en los cargos funcionariales y directivos de este área de gobierno desde hace más de diez años, ni siquiera han sido capaces de reflexionar sobre este fracaso profesional. De suerte y manera que, cuando afrontan la realización del colector de aguas residuales de La Gomera, en concreto el de Alajeró, Antoncojo, Targa, los núcleos del Sur de la Isla, deciden bajar, a cielo abierto, otro tubo negro desde Alajeró hasta el Barranco de Benchijigua. Y ni se plantean, en un determinado momento, qué impacto va a provocar semejante colector. En el colmo del desafuero, cuando llegan a la embocadura del Barranco de la Junta, deciden bajar por la ladera, llegar hasta el fondo del Barranco, continuar hasta el Risco de Cueva Honda, sortearlo por encima, para lo cual en la primera bajada han tenido que situarse en una cota de entre 250 y 125, para poder llegar a la cota 92 del Risco de Cueva Honda con la pendiente necesaria. Saltan el Risco de Cueva Honda y bajan al Barranco de Benchijigua, a una depuradora localizada justo en el sitio por donde la Dirección de Carreteras, que está debajo, va a abrir el túnel para atravesar el Risco de Cueva Honda, subir por la vieja carretera que la van a ampliar y llegar a la desembocadura del Barranco de la Junta. Y en vez de programarse para hacer esas dos obras de forma coordinada, meter una zanja, ahorrar una cantidad presupuestaria tremenda y no provocar un impacto medioambiental irreversible, pues la única explicación que dan es que con los de carreteras no hay quien se entienda.

Diez minutos después... diez minutos después, se les llena la boca, indignados, porque los magos de Agulo y los magos de Hermigua son incapaces de ponerse de acuerdo para hacer una única depuradora juntos, en la desembocadura del Barranco de Hermigua, cuando están tan próximos. Y resulta que ni son tan magos, ni están tan próximos, ni es más económico, y el coste medioambiental es bastante mayor de poner una depuradora en el Barranco de Hermigua, que poner una para cada municipio, dimensionada por módulos, que permitan crecer en la medida que va creciendo la gente. Y tal decisión, la toman un día por la mañana, después de tomar café, entre las ocho y media de la mañana y las once del mismo día. En ese periodo de tiempo se toma una decisión tan brutal como esa. Claro, poner en orden todo esto es algo que, ni de broma, es competencia ni responsabilidad de los redactores del Plan Insular. Esto es un problema de cultura.”

P- “Aprovechando que han hecho un repaso sobre el tema del planeamiento preexistente o documentos preexistentes, tanto en el ámbito territorial como en el económico, como el P.O.I., o el ECOPLAN, o la revisión que hicisteis al principio del planeamiento insular en los años sesenta en Canarias, me gustaría saber la valoración de ustedes con respecto al documento que Olsen en su momento encargó

al famoso Norman Foster que no sé, por otro lado, en qué quedó. Si tienen opinión sobre él, no querría perder la oportunidad de preguntársela.

Y luego, la segunda pregunta, sería respecto al Plan Insular de Tenerife, no el actual, sino el primer intento; fue un documento que vino, en cierta manera, a dar cobertura técnica a decisiones ya tomadas políticamente. ¿No existe también el peligro de que el Plan Insular de La Gomera, en la actualidad, esté un poco forzado? ¿Dicho de otra manera, cuál es el margen de maniobra que tienen ustedes, para que no se convierta en un Plan- cobertura de decisiones políticas que vienen paralelas al P.O.I.? Si uno de los argumentos que utilizasteis para que no se encargase el Plan Insular de La Gomera desde un principio, fue porque no había un deseo político, ¿cómo está la cuestión del deseo político en la actualidad? ¿Han cambiado los políticos: ya tienen el documento, el P.O.I., y en ese sentido se tienen que someter ustedes a él?”

[J. Domínguez Anadón]

R- “Respecto del Plan de los Foster, que se produjo en torno al año 77, yo tuve la responsabilidad de darle la vuelta. Ese es un Plan que encargaron los Olsen y Rodríguez López para Alajeró, para el municipio de Alajeró, que no llegó a prosperar. Tiene un análisis, tiene una base informativa realizada con gran acierto por Ceferino Mendaro, Cipriano Marín, Fernando Saavedra y Javier Ruiloba, muy útil. Pero luego, lo que fue la formalización del documento técnico no fue de los Foster, los Foster actuaron un poco como de obispo que viene a un acto de primera comunión, y luego el que da la comunión es el sacerdote de turno; los Foster hicieron un poco de decorado, pero no se implicaron de lleno en la formalización de una propuesta técnica hasta sus últimas consecuencias. La tal formulación adolecía, en buena medida, de los vicios tradicionales de la época. Yo tuve la responsabilidad de revisarla y de convertirla en una Norma Subsidiaria nueva, porque así lo decidió el primer Ayuntamiento que salió de las primeras elecciones, en el 79. Me alegro muchísimo de que no fuera aprobado, porque desde un punto de vista autocrítico, yo hoy no lo haría en la forma que entonces lo abordé. No fue aprobado porque en el Ayuntamiento quedó en minoría. Había una discusión sobre el borde costero de Playa Santiago, que hizo que desertaran algunos concejales de la mayoría. La discusión era sobre si el modelo del frente costero de Playa Santiago debía basarse en un tipo de arquitectura, estuvieron aquí en Tenerife enseñándomela, del tipo del edificio que está enfrente del Club Náutico. Opinaba un sector de la población y de la clase política allá que el Risco de Cueva Honda y Trincheras debiera taparse, porque era una cosa fea; y que el modelo arquitectónico adecuado era edificios en altura suficiente para que ese objetivo se cumpliera. Por contra, había otro grupo municipal mayoritario, pero no con suficiente número de votos para hacer efectiva la aprobación inicial de las Normas, que opinaban de otra manera, y el Plan no llegó a ser aprobado inicialmente, la norma subsidiaria sustitutoria del Plan de los Foster.

La pregunta que hacías relativa a nuestro margen de maniobra, en algunos aspectos es muy limitado, como

señalaba anteriormente y, en otros, no lo es tanto. Por ejemplo, no fue exhaustivo en lo que hace referencia a la carretera del Sur, porque no había un documento consolidado y una inversión iniciada, una adjudicación realizada. Esa carretera la pudimos parar. Ha costado toda una reflexión intensa y buenas dosis de paciencia y de articulación de motivos y razones, pero hemos tenido la tremenda satisfacción de ver como aquel ejercicio, que realizado por ejemplo en Tenerife hubiera sido un ejercicio inútil de antemano, en La Gomera ha sido apoyado por la gran mayoría de las instituciones y de forma activa por el Cabildo.

En otros aspectos, como el aeropuerto, o la ejecución de algunas carreteras, la del Norte y la de Valle Gran Rey, básicamente, nuestro margen de maniobra se reduce a proponer un plan de resolución de impactos, y articular las bases de ese plan para que se lleve a efecto; y programar, en el programa del plan, unos presupuestos y unos plazos para realizarlo y una forma de hacerlo.

El Plan Insular de Tenerife, por otra parte, al que has hecho referencia, el primero de la serie histórica, es un Plan que se hace con una cultura determinada sobre la ordenación del territorio, muy basada en las teorías matriciales y en la filosofía de los flujos, influencia de la Escuela de Weber americana, y con un referente en la Carta de Atenas muy marcado en cuanto a lo que debieran ser los desarrollos de detalle. Esa propuesta cultural se realiza en un marco político-administrativo totalmente distinto del actual, con un nivel de desarrollo económico y cultural de las islas muy distante del que nos encontramos en este momento, unas administraciones no legitimadas por las urnas, que eran más que nada estafetas de decisiones tomadas a nivel central, en un Estado con una configuración distinta del actual. Con un Estado autonómico, con unas administraciones legitimadas, con un mayor nivel cultural, con toda una dosis de reflexión sobre veinte años de ejecución de trabajo sobre el territorio, pues nuestro margen de intervención es mucho más intenso que el que pudieron tener los redactores, Dioxadis Ibérica, en la confección del Plan Insular de Tenerife. O sea, que nosotros con el escepticismo propio de las personas que estamos trabajando en

estas tareas, pues pensamos que nuestro margen de intervención es mayor. Hasta ahora, pues hemos tomado ya decisiones en extremo importantes. Esperamos seguir haciendo el esfuerzo académico, de investigación y de confección propio de la tarea que se nos ha asignado, y Dios dirá un poco, ¿no?

Lo que sí te puedo decir es que un aspecto muy importante de nuestra forma de enfocar el asunto es contar de antemano con las limitaciones que se sabe que se van a tener, y tratar de proponernos cosas y objetivos que sepamos que hay una cierta garantía de conseguir. Porque la utopía no tiene derecho ni cabida en un trabajo, en nuestra opinión, de este tipo. Es decir, el trabajo de gabinete, teórico, formalmente bien organizado y con una componente utópica sobre ilusiones a conseguir, no es nuestro método de trabajo. Procuramos trabajar muy con los pies en el suelo.

Un objetivo estratégico, por ejemplo, es esta maqueta. Si a la gente tú no le enseñas como es el territorio, no lo va a entender. Y va a hacer propuestas que no tienen encaje físico, después. Entonces, todo lo que es la expresión gráfica, física, persuasiva, en un lenguaje lo más llano posible, huyendo lo más que se pueda del academicismo, intentando incluso -es otra de las previsiones estratégicas que tenemos-, editar el Plan en inglés y en alemán, porque ustedes saben que en el futuro se notará más, con la libre circulación, y la configuración del espacio europeo, el derecho al voto en los municipios turísticos; va a resolver buena parte de los problemas que tienen en este momento las colonias extranjeras en España y en las Islas. Eso hace pensar que en el futuro la población será más heterogénea y con un nivel de cultura distinta a la que nosotros estamos acostumbrados a manejar en este momento. Y es por eso importante que el documento técnico vaya en los idiomas más propios de la comunidad, para que esa nueva población pueda tener también acceso directo al documento. Son estrategias, hay otras, no quiero extenderme, pero intentamos, en la medida de lo posible, incidir lo más que podamos en el resultado satisfactorio final que se pueda conseguir.

PLAN INSULAR DE TENERIFE

Joaquín Sabaté Bel
Xabier Eizaguirre Garaitagoitia

Esta conferencia fue pronunciada el 16 de junio de 1992.
Los conferenciantes son miembros del equipo redactor CCRS Arquitectos.



TENERIFE

Superficie km2:	2.034
Altura máxima (m.):	3.718
Número de municipios:	31
Espacios naturales protegidos (km2):	971,75
Población de derecho (1991):	623.823
Población de hecho (1991):	685.823
Paro (Marzo 1991):	47.937
Superficie total de explotac. agrícolas (has.)(1989):	132.992
Parque de vehículos (1991):	315.694
Cabildo (Derechos liquidados pts) (1991):	34.482.505.022
Ayuntamientos (Derechos liquidados pts)(1991):	86.630.326.000
Cabildo (Obligaciones liquidadas pts) (1991):	34.472.001.121
Ayuntamientos (Obligac. liquidadas pts)(1991):	78.442.414.000
Número de depuradoras (1987):	12
Volumen tratado por depuradoras (m3/año):	470.680
Número de turistas (1991):	2.894.012
Número de plazas hoteleras (1991):	59.831
Número de plazas extra hoteleras (1991):	62.074
Número de plazas hoteleras y extrahoteleras:	1987 → 84.055
.....	1991 → 121.905

[Joaquín Sabaté Bel]

Quisiera empezar manifestando nuestro agradecimiento por la oportunidad que nos ofrecen de debatir en un marco universitario, que ha informado tantas de las ideas y de los trabajos que aquí se presentan, el contenido de la fase previa al Avance del Plan Insular de Ordenación Territorial de Tenerife.

Quisiera agradecer esta posibilidad a nuestros compañeros, los profesores Juan Sánchez y Luz Marina García, y a los más que compañeros, Vicente y Fernando, geógrafos, e Ignacio.

PLANEAMIENTO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

El PIOT de Tenerife es el último que se encarga de las siete islas, aunque de hecho el trabajo se adelanta en el tiempo al propio encargo formal. Estamos en estos momentos en una fase previa, que denominamos de Diagnóstico, en la cual aún no se han definido muchas de las directrices y opciones concretas de intervención, aunque los estudios y propuestas que ya se pueden formular tienen entidad suficiente para ser debatidas y, por lo tanto, entendemos que es de grandísimo interés que el Plan empiece a ser ampliamente discutido, porque sólo en la medida en que se debata ampliamente, podrá ser, al final asumido.

Todos ustedes conocerán, más que de sobra, el origen de estas siete iniciativas de ordenación territorial, que han venido discutiéndose en este foro. La aprobación en 1987 por el Parlamento de Canarias de la Ley reguladora de los Planes Insulares de Ordenación supuso el establecimiento de un instrumento específico de planificación territorial en el ámbito de cada una de las islas de esta Comunidad Autónoma. Se trata sin duda de una figura de planeamiento de carácter novedoso, pero cuya utilidad para definir y pautar el desarrollo de un modelo de ordenación adecuado a cada realidad territorial; para coordinarse y resultar operativa con las restantes figuras de planeamiento vigentes; y muy fundamentalmente, su credibilidad y como derivado de ello, el grado de aplicación de la misma, están aún realmente por evaluar.

Nos encontramos además inmersos en una etapa, en la que no parece haberse superado la crisis de la planificación urbana y territorial de los setenta; cuando, a partir de una información pretendidamente exhaustiva y objetiva, se formulaban modelos de previsión y control de la futura evolución, en unas coordenadas cuyos principales parámetros se imaginaban estables. Muchos de aquellos supuestos se han puesto ya hoy en cuestión: la pretensión de prefigurar el largo plazo, frente a los rápidos e imprevisibles cambios en los que se ven involucrados sociedad y territorio; la voluntad de anticipar un resultado final, frente a la de definir objetivos y escenarios alternativos y procesos para alcanzarlos; la tajante separación entre el acto de planificar y el de gestionar, o la propia distancia entre plan y proyecto; la confianza en la intervención omnicompreensiva y globalizadora, frente a la apuesta por intervenciones muy selectivas y con efectos multiplicadores; la pretensión de que la definición de las necesidades o los proble-

mas es una cuestión técnica, frente a la reclamación de que depende esencialmente de un sistema de valores, en una sociedad y un momento determinado y por tanto ha de ser objeto de amplia participación y debate.

Todas estas cuestiones han venido erosionando la confianza en el propio valor del planeamiento. Esto resulta mucho más patente en Canarias, donde al mucho planeamiento redactado se suma una creencia generalizada de la ineficacia de buena parte del que se ha venido redactando, ya sea por su supuesto distanciamiento de los problemas reales, o por lo contrario, desde la cercanía a dichos problemas, por las considerables dificultades, o en su caso, falta de voluntad política en desarrollarlo y aplicarlo.

Quisiéramos sin embargo precisar el posicionamiento del PIOT frente a dicha situación. Creemos firmemente que la tan comentada crisis del planeamiento no sería más que otra manifestación de la que afecta al conjunto de las ciencias sociales, o que desde una óptica más positiva cabría referirnos con más precisión al cuestionamiento de un determinado planeamiento (que no de la ordenación del territorio en su conjunto), de aquél que confiaba en la posibilidad de interpretar un fenómeno descendiendo desde su nivel de agregación más general a lo particular; que confiaba en una técnica de intervención supuestamente sólida, que partía de una serie de análisis, hacía unas previsiones (generalmente de crecimiento de población y superficie destinada a albergarla y acoger las actividades que desarrollara), definía un plan formalmente acabado, una línea de actuación y gestionaba su aplicación. Se confiaba por tanto en un mecanismo casi lineal, deductivo, en pasar de forma segura de unas escalas de la reflexión a otras.

Muchos de los sólidos supuestos en que descansaba dicha manera de hacer se han derrumbado -con el traslado de empleo, la difusión de la innovación y la movilidad, los cambios de patrones en el uso del territorio, nuevos criterios de localización de las actividades productivas, direccionales, comerciales... Ello nos conduce a la necesidad de nuevas aproximaciones, más circulares que lineales; más tentativas que definitivas; sobre hipótesis en continuada revisión y no sobre supuestos inalterables; sobre escenarios diferentes, más que hacia imágenes definitivas prefigurables. La propia novedad en la naturaleza de los problemas obliga a la adopción de métodos e instrumentos de aproximación renovados.

Difícilmente hoy los planes podrán ya defenderse desde una visión comprensiva y lineal. De ahí que se planteen con menor ambición por cubrir la totalidad de las cuestiones, antes bien se propongan apostar e intentar acertar en bien pocas cosas, pero algo más seguras, de trabajar de forma más circular que lineal, más estratégica que global.

Por lo tanto estamos hoy ante una demanda de reconsideración de la actividad planificadora, ante la exigencia de una nueva actitud en el campo del planeamiento. Y éste es un fenómeno muy generalizado, aquí y en otros ámbitos. Pero frente a actitudes muy extendidas, que abogan por la desaparición del planeamiento, por la desregulación, o por la reducción a un número muy reducido de controles, para que sean mínimamente efectivos, en un periodo, que se caracteriza básicamente por la incertidum-

bre, asistimos por otro lado, a la proliferación de lo que parece apuntar a una nueva generación de planes y a una declarada voluntad de la administración por gobernar el territorio, por incidir positivamente en su transformación: planes encaminados esencialmente a la gestión, o incluso con la pretensión de lo que se ha dado en denominar el planeamiento continuado; planes orientados a la acción, como encadenado de proyectos y propuestas concretas bajo unos objetivos comunes; o más recientemente planes estratégicos, para la mejor orientación del desarrollo de actividades sobre el territorio.

Estos últimos pretenden resolver los problemas de generación de actividades y empleo y situar el territorio (o la ciudad en su caso) en mejores condiciones para el futuro, interrelacionando para ello diferentes objetivos, y razonando la prioridad de algunos de ellos. Lo cierto es que en muchos de ellos el territorio acaba reduciéndose a un mero papel de soporte abstracto, sin que sus características y potencialidades informen positivamente la metodología adoptada.

Lógicamente todas estas consideraciones previas deben ser tenidas muy en cuenta al abordar la redacción de un Plan Insular que pretenda incidir positivamente en el territorio de Tenerife: el carácter selectivo frente al omnicompreensivo; la atención a los recursos y a su gestión, a los escenarios y objetivos cambiantes y a los procesos para alcanzarlos; la evolución del mero control a la coordinación y la pretensión de encaminar los análisis a facilitar, desde la representatividad social y política, la definición de objetivos a los que subordinar programas y acciones; el conferir al propio territorio, valorado como factor y no como mero soporte o recurso, un especial protagonismo en cuanto a la definición de los criterios de intervención.

A su vez los planes han dejado hoy de formularse con horizontes excesivamente lejanos, o con carácter finalista; o de plantearse a la negativa. Siquiera se proponen con una óptica exclusivamente "remedial", para hacer frente a determinados problemas y encontrarles solución. Los planes urbanísticos y territoriales de mayor interés se están planteando en los últimos años desde estrategias positivas, identificando amenazas y estrangulamientos para corregirlos, pero fundamentalmente orientándose y apoyándose sobre las oportunidades y puntos fuertes de las ciudades y territorios.

En esta línea el PIOT de Tenerife pretende apoyarse en el turismo como motor principal de su economía; pero asimismo potenciar la agricultura como constructora de paisaje, valedora de un mayor equilibrio medioambiental y soporte de una cultura; o defender la existencia de suelo industrial urbanizado y vacío, como oportunidad para la captación de nuevas actividades, y fundamentalmente apoyarse en el propio territorio, en el reconocimiento preciso de su forma y vocación, como criterio de ordenación.

LA LEY DE PLANES INSULARES: UN MARCO ABIERTO

Lo cierto es que el carácter y alcance de los Planes Insulares, y en concreto del documento que hoy comenta-

mos, ni están definidos, ni cabía prefigurarlos de entrada. No lo están, porque, por un lado, la Ley los formula de una manera relativamente abierta; y por otra porque la Administración encargante -el Cabildo Insular- estimó prudente que su alcance y contenidos se dedujeran tras una etapa previa de análisis y elaboración razonada de un diagnóstico, de discusión y contraste de pareceres, tras el estudio detenido de la realidad territorial. Pero además, tanto la experiencia anterior, los antiguos Planes Insulares, como la más reciente, los siete Planes Insulares que se están redactando en estos momentos, ofrecen un abanico de alternativas relativamente amplio y variado, y hasta cierto punto, alejado de la estricta interpretación del texto legal.

La Ley define a los Planes Insulares como instrumentos de planificación territorial y urbanística relativamente abiertos en cuanto a sus determinaciones, cuyos contenidos pautados se reduce en esencia a un esquema de distribución geográfica de usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo; el señalamiento de las áreas sujetas a limitaciones requeridas por el interés público; la delimitación y medidas de protección, defensa y ordenación de los espacios de especial interés, excluibles de los procesos de urbanización, del medio ambiente natural o urbano, del litoral, del patrimonio, o de aquellas áreas no necesarias para el desarrollo urbano; el señalamiento de infraestructuras y equipamientos básicos, que afecten a más de un municipio y finalmente la programación de las acciones necesarias para la ejecución de dichas previsiones.

Se plantea sin duda la posibilidad de establecer directrices de coordinación de política territorial sobre mejora y desarrollo agrario, pesquero, industrial, turístico y de los restantes sectores de la actividad económica, pero tan solo como cometido potestativo de los diferentes planes, y sus determinaciones en dicho sentido habrían de tener carácter exclusivamente indicativo. A pesar de ello la reflexión en torno a estas cuestiones se ha convertido en protagonista en todos los trabajos elaborados hasta la fecha en cualesquiera de los Planes Insulares, y las determinaciones con respecto a la ordenación territorial de dichas actividades económicas, y muy especialmente del turismo (y en mucho menor medida de la agricultura), en el eje alrededor del cual gravita su estructura propositiva.

En cambio, entre las determinaciones vinculantes de los Planes Insulares la Ley tan solo se refiere a las medidas de clasificación directa de suelo rústico; las que resulten de disposiciones sobre protección, o aquellas que impongan clasificaciones concretas y delimitadas, justificadas por su interés supramunicipal. Aspectos éstos que, en cambio, no han sido hasta ahora, en los Planes Insulares más avanzados, objeto de atención prioritaria (más allá de la ratificación de los contenidos de la Ley de declaración de espacios naturales).

Cabe interpretar por tanto la Ley como desencadenante de un proceso (el de la elaboración de los citados Planes), como referencia básica, pero al tiempo, como marco aún relativamente abierto y susceptible de irse definiendo paulatinamente desde la propia experiencia propositiva, rica y heterogénea de los propios Planes. En cualquier caso creo que hay que reconocer una clara reclamación desde la Ley hacia una atención especial a las medi-

das de ordenación del suelo rústico, de defensa de los espacios de especial interés y a determinadas cuestiones de alcance supramunicipal. O, como pretendemos interpretar desde el Plan Insular de Tenerife, hacia el reconocimiento del protagonismo principal del territorio como sujeto de la ordenación.

LA ESTRUCTURA DEL PIOT DE TENERIFE

En el momento en que el Cabildo se propone, a inicios de 1991, retomar de manera protagonista la redacción del Plan Insular de Tenerife, lo hace sin una prefijación estricta de criterios y objetivos. Manifiesta, en cualquier caso, sus discrepancias con respecto a las conclusiones de un encargo anterior, denominado Documentos para un Plan Insular, promovido por la Consejería de Política Territorial, y considera que la elaboración de un conjunto de estudios sectoriales (hidrológicos, de carreteras, inventarios de equipamientos, agrarios, o del patrimonio arqueológico...) han ido sentando las bases para afrontar, a partir de un conocimiento más completo de la realidad de Tenerife, la elaboración del citado Plan Insular de Ordenación Territorial. Se confía a su vez que las conclusiones del Plan Estratégico permitan conocer el posicionamiento actual y las posibilidades de desarrollo futuro de la isla de Tenerife, para afrontar a partir del mismo, con suficiente rigor y fundamento, su ordenación territorial.

Parece evidente que el PIOT no puede reducirse a ser la traducción territorial, la simple plasmación gráfica, de determinados estudios sectoriales o Planes Estratégicos.

LEY DE PLANES INSULARES

INDICATIVO

- DIRECTRICES DE COORDINACIÓN POLÍTICA TERRITORIAL MEJORA Y DESARROLLO
 - AGRARIO
 - PESQUERO
 - INDUSTRIAL
 - TURÍSTICO
 - Y RESTANTES SECTORES

IMPRESCINDIBLE

- ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE USOS Y ACTIVIDADES
- SEÑALAMIENTO DE ÁREAS SUJETAS A LIMITACIONES POR INTERÉS PÚBLICO
- DELIMITACIÓN Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN, DEFENSA Y ORDENACIÓN
 - ESPACIOS INTERES NATURAL O URBANO
 - MEDIO AMBIENTE NATURAL O URBANO
 - PATRIMONIO
 - LITORAL
 - ÁREAS NO NECESARIAS PARA EL DESARROLLO
- SEÑALAMIENTO INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS BÁSICOS (PLURIMUNICIPALES)
- PROGRAMACIÓN ACCIONES NECESARIAS PARA EJECUTAR PREVISIBLES

VINCULANTE

- MEDIDAS CLASIFICACIÓN DIRECTA DE SUELO RÚSTICO
- DISPOSICIONES SOBRE PROTECCIÓN
- CLASIFICACIONES URBANÍSTICAS (LIMITADAS Y CONCRETAS) EN FUNCIÓN INTERÉS SUPRAMUNICIPAL

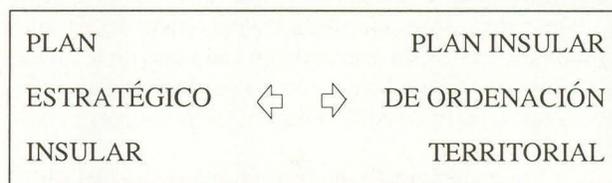
cos. Pero aún sin entrar por ahora a cuestionar en profundidad esta acepción determinista de la ordenación territorial como simple y automática derivada de opciones previas de política económica, pensamos que la primera fase del Plan Estratégico Insular no respondió en este sentido las posibles expectativas en él depositadas, de convertirse en una clara, concisa y articulada definición de criterios y objetivos, de estrategias de contenido esencialmente económico, pero susceptibles y pendientes exclusivamente de distribuirse ordenadamente sobre el territorio. No es éste tampoco el lugar adecuado para entrar en el análisis de las propuestas del citado Plan Estratégico; baste con comentar cuanto los 92 programas iniciales de actuación, o los 48 programas prioritarios, resultan, que duda cabe, un referente importante y obligado, pero escapan de aquella pretendida concepción de base de partida claramente defi-



nida para un plan de ordenación territorial.

Más que un vínculo en vertical, de dependencia escalonada de unas figuras respecto de otras, creemos más enriquecedor defender una relación horizontal, de interdependencia. Resulta imprescindible reclamar para la ordenación territorial un campo de reflexión propio, que, sin desconocer los parámetros socioeconómicos, o las grandes directrices, si existen, de política económica, sepa integrarlos y entenderlos desde su propia especificidad, y contribuya incluso desde la misma, a evaluarlos y enriquecer el debate sobre los mismos.

Cuestionados por el Cabildo de Tenerife el enfoque y conclusiones de los precedentes Documentos para un Plan Insular, por su atención casi exclusiva al sector turístico, parecía evidente la necesidad de refundamentar la formulación de los criterios y objetivos en un Diagnóstico previo de la realidad territorial. Este debía ser lo suficientemente detallado y riguroso, como para ofrecer al Cabildo, verdadero protagonista de esta ordenación, y al con-



junto de agentes implicados en la construcción del territorio, los elementos de juicio suficientes para debatirlos y en su caso adoptarlos.

Parece obvio que la misma identificación de los problemas, o de lo que se considera como problemas, constituye el primer, y seguramente uno de los más importantes escalones, para poder afrontarlos. Esencialmente porque en la identificación de los problemas están ya comprometidas en buena medida posibles alternativas, porque su adecuada formulación constituye un primer e importante paso hacia su solución, y en todo caso supone siempre un juicio de valor. Resulta por ello imprescindible un amplio consenso (político) en la explicitación de los problemas, que sólo lo serán, si la sociedad los considera como tales. En este sentido la propia selección de las cuestiones a ser abordadas, o la manera y profundidad con que éstas se aproximan, puede contribuir a orientar el necesario debate, o en todo caso, a presentarlo desde una plataforma intencionada. Nada más lejos de nuestro propósito, que una supuesta pretensión de absoluta objetividad. Antes al contrario, preciso es reconocer el riesgo, necesario y razonable, de formular (o reformular) las cuestiones, desde actitudes y enfoques propios de la ordenación territorial.

Por todo ello, en función de las anteriores premisas, parecía importante explicitar, de la manera más clara posible, los sucesivos pasos encaminados a la formulación del Diagnóstico. Se planteó por ello un primer esquema de trabajo, que aunque con diferentes pesos relativos, que ya se presuponían y empezaban a desarrollarse, pretendía una aproximación no exhaustiva, pero si lo suficientemente amplia a la realidad territorial. Este estaba basado en una triple lectura:

El primer gran apartado comprendía el análisis de las implicaciones territoriales de las actividades económicas y en concreto de aquellas cuyos efectos sobre el territorio se reconocían como más determinantes, el turismo, la industria, la agricultura y la producción de la residencia, vinculada al crecimiento de los núcleos.

Un segundo campo de reflexión giró en torno al soporte estructural del crecimiento, entendiendo en este sentido el papel tan relevante de la infraestructura viaria como catalizador del crecimiento, de las grandes infraestructuras territoriales, de las dotaciones colectivas de ámbito supra-municipal, del planeamiento urbanístico, o de un factor tan singular y determinante en este caso, como el agua.

La tercera aproximación revela ya bien a las claras una de las principales premisas con que se afrontó la redacción de este Plan Insular, el asumir la forma del territorio como principal criterio de ordenación, con especial atención a la forma y proceso de construcción del suelo rústico, a los espacios naturales de interés relevante y al espacio costero y paisaje litoral.

Me gustaría detenerme a explicar, a lo largo de la charla de hoy las razones que nos llevaron a esta aproximación, a esta primera formulación del objeto del trabajo, comentar como se ha avanzado en cada uno de los diferentes apartados, explicando en primer lugar las conclusiones que a partir de aquella formulación nos han parecido fundamentales

Los análisis realizados en la primera fase del PIOT -Diagnóstico y Objetivos- se plantearon no tanto como la ocasión para descubrir la realidad, intentando explicarnos el cómo y el porqué se producen las cosas y deducir de ello que hacer; sino más bien como una cierta anticipación pro-

yectual, interpretativa, de ciertas primeras hipótesis de propuestas, al objeto de avanzar desde ahí, explorando opciones alternativas de forma, de regulación, de impacto y las medidas necesarias para implementarlas. Una vez concluida esta fase, dichos análisis permitieron plantear y someter a debate público y a la consideración del Cabildo Insular tres grandes objetivos o tres campos de reflexión propios para la formulación del Plan Insular de Ordenación Territorial de Tenerife. De una manera forzosamente esquemática de su alcance y contenido, éstos podrían ser enunciados según el mismo orden de prioridad con que fueron abordados de la manera siguiente:

1. Articular el Plan Insular como una herramienta útil para el reconocimiento-ordenación de la forma de construir el territorio, descubriendo y actualizando ciertos modelos de orden previos (ni rurales, ni urbanos, sino territoriales).

2. Desarrollar los criterios e instrumentos, impulsar los programas y acciones, en definitiva preparar el territorio para hacerlo funcional (adecuarlo y a su vez que incida positivamente) a los procesos de transformación a que podrá estar sometido:

- Para el relanzamiento de un modelo de desarrollo turístico que sitúe el paisaje, en su más amplio sentido, como objeto principal de preocupación y ordenación.

- Para la más adecuada defensa y valoración de la agricultura, como actividad económica, pero también cultural y formadora de paisaje, que conlleve en primer lugar su mantenimiento, como si llega el caso, los criterios de la posible transformación de determinados espacios agrícolas.

- Para la incentivación y potenciación de una distribución poblacional más equilibrada, más acorde con el dispositivo territorial.

- Para favorecer la implantación de actividades con mayor capacidad potencial de innovación tecnológica, orientada a un desarrollo endógeno y la oferta de nuevas áreas productivas.

3. Orientar el Plan Insular como marco de obligada referencia, de contrastación y coordinación de los diferentes planes e intervenciones sectoriales (esencialmente de infraestructuras y servicios: carreteras, puertos, aeropuertos, hidrológico, grandes equipamientos, de residuos; pero asimismo de un conjunto de medidas e intervenciones con un notable efecto territorial: ordenación del litoral, de actividades extractivas, repoblación forestal, patrimonio...).

LA FORMA DEL TERRITORIO COMO PRINCIPAL CRITERIO DE ORDENACIÓN

Decíamos antes que la primera competencia, la responsabilidad más clara que nos planteamos en este Plan Insular fue la de intentar convertirlo en una herramienta útil para el reconocimiento y ordenación de la forma de construir el territorio. Por ello el análisis y las propuestas relativas a la forma estructural del territorio han reclamado su protagonismo y han ocupado buena parte de los esfuerzos en la redacción del PIOT. La consecución del objetivo antes enunciado se abordó esencialmente a partir de un exhaustivo y muy detallado estudio del territorio y de los procesos que han afectado su transformación, buscando

do modelos de orden y proponiendo su actualización. Se defiende con ello la firme convicción de que en la identidad del territorio está y debe fundamentarse su propia alternativa.

Ello nos remite sin duda, a una cierta concepción de equilibrio entre recursos y procesos de transformación, lógicamente de carácter variable y muy dinámico. El objetivo propuesto había de suponer el reconocer y preservar los valores de un territorio enormemente antropizado, o de las escasas áreas aún no alteradas, como garantía en ambos casos de un cierto equilibrio ecológico. Pero a su vez supondría el prepararlo y responder a las exigencias del turismo, de la agricultura, de los nuevos espacios productivos o de las extensiones de los asentamientos; y, verificar que no se trata y no deben ser tratados, como territorios diferentes o con exigencias contrapuestas, antes al contrario, con estrechos vínculos entre el del turismo y el paisaje agrícola, entre aquél y los desarrollos residenciales, entre servicios y actividades productivas, y entre el conjunto de transformaciones y los recursos naturales o artificiales que razonablemente deben ser puestos en juego en cada caso.

Se subraya forma del territorio, y no suelo, ni siquiera paisaje, por hacer patente que se rehuye una interpretación reduccionista del mismo, que supondría una preocupación exclusiva del suelo como soporte, o del paisaje en su acepción meramente perceptiva. Se defiende en cambio el entendimiento de la forma como plasmación de una estructura, una relación entre partes y de una cultura previa, y del territorio, no como soporte, sino como factor, con un cometido activo; territorio cuyas características inciden en las actividades que en él se desarrollan, y que a su vez es construido paulatinamente por éstas.

Consecuentemente, al grupo de trabajos encabezados con el enunciado de La forma del territorio como criterio de ordenación se les prestó una especial atención. Y el resto -implicaciones territoriales de las actividades o el soporte estructural de crecimiento- se orientaron en función de aquél.

¿Qué se ha pretendido en primera instancia con dichos trabajos?

Todos sabemos que la mayor parte del crecimiento residencial reciente en nuestra isla se ha llevado a cabo al margen de los procesos urbanos ortodoxos, de los que podemos estudiar en los libros, reconocer en las leyes, y que tienen pautas de tratamiento ya muy experimentadas. Esto ha conllevado notables desajustes y una actitud durante mucho tiempo de pretendida ignorancia del fenómeno, o de simple, y más o menos estricta prohibición del mismo; que lógicamente continuaba produciéndose, o sencillamente se desplazaba hacia ámbitos más permisivos. Esto informa la construcción de la periferia del área Santa Cruz-La Laguna, bajo la forma de urbanizaciones marginales, pero asimismo lo que, eufemísticamente, se continúa denominando suelo rústico en nuestras medianías.

Pero esta actitud ha empezado a cambiar recientemente. Hoy muchos (técnicos, administradores, legisladores...) empezamos a estar convencidos de que hay algo de positivo también en esa forma de crecimiento, y que en cualquier caso no cabe ignorarla sino que, al contrario, es conveniente encauzarla, dirigirla y verla en lo que pudiera tener de positivo. Esto ha dado lugar a que se hayan ensa-

yado ciertas medidas, se hayan aprobado leyes incluso para pautar y corregir estos fenómenos. Algunos documentos de planeamiento y diferentes Administraciones han empezado a plantear la superación de aquel rechazo y la voluntad de encauzar y reconducir dichos procesos. Esto resulta patente en el área de expansión capitalina, con el tratamiento de los barrios de autoconstrucción. A pesar de los pasos dados, esta nueva filosofía no se ha aplicado aún al conjunto de unas medianías notablemente pobladas. Algo se ha querido avanzar en este sentido a través de algunos Planes, o de la propia Ley del Suelo Rústico (asentamientos rurales), aunque los pasos dados resultan, a nuestro entender, aún insuficientes.

La hipótesis de partida de nuestro trabajo sería la de que existen, asimismo en estas medianías tan intensamente, y en apariencia tan desordenadamente ocupadas, modelos de orden, aspectos positivos en el proceso de ocupación, y en definitiva una cultura territorial. Si eso fuera así, dichos modelos, una vez reconocidos y actualizados (con la debida atención a una demanda creciente de accesibilidad y mucho más elevada tasa de motorización, desarraigo de la residencia en medio no urbano y actividad agrícola, demanda de servicios...), deberían servir para re-proponer las pautas de intervención en dicho territorio.

Una segunda hipótesis, confirmada a lo largo del trabajo, fue la de que la forma de construir el territorio de Tenerife y la de la práctica totalidad de sus núcleos, obedecía a pautas y lógicas rurales. Exceptuando un par o tres ciudades que, por sus condiciones de capitalidad, la existencia de terrenos escasamente accidentados o la misma voluntad de fundación, son objeto de un cierto proyecto de su asentamiento, la dualidad campo-ciudad tan clara y concreta en otros territorios, se difumina en Tenerife. Se puede llegar a afirmar que los restantes núcleos, que hoy consideramos urbanos (al menos a efectos de planeamiento), son agregados de lógicas y sistemas rurales, que se han ido densificando como mecanismo de concentración de actividad. ¿Hasta qué punto, por tanto, se puede hablar de una superación física y cultural de la dicotomía urbano-rural? ¿Por qué pues mantener el enfoque habitual del planeamiento en el tratamiento de estos núcleos y del territorio que los engloba?

El arraigo y extensión de las formas urbanas claras es muy inferior a las formaciones de los sistemas urbanos (relaciones residencia-producción). Incluso en las excepciones "urbanas" anteriormente citadas, se puede decir que gran parte de la "urbanidad" nace de la concentración y yuxtaposición de lógicas rurales. Llevando, a efectos simplemente dialécticos, este argumento al extremo, podríamos llegar a ponderar la conveniencia de reconocer la práctica totalidad de la isla como suelo rústico. Esto llevaría consigo la exigencia de desarrollar nuevos instrumentos de reconocimiento, ordenación e intervención; de encontrar una alternativa a la actual lógica del planeamiento, que consiste en repartir, sobre un territorio rico y diverso, un salpicado de manchas urbanas; lógica que encuentra su única justificación en los requerimientos de una Ley del Suelo, hoy ampliamente criticados como genéricos y poco ajustados a la realidad territorial canaria.

Para ello se propone como mucho más adecuado el partir del concepto de territorio como elemento de sínte-

sis, superador del antagonismo campo-ciudad, que está construido con la sabiduría de una cultura, ni urbana ni rural, sino territorial. Creemos que un buen camino podría ser el de extraer todas las pautas, usos y costumbres que se pueda, de las lógicas y sistemas de construcción histórica. Defendemos por tanto como método de trabajo el partir de la valoración de las sucesivas franjas: costa, medianía, montaña, como lugares propios e identificadores de las diferentes formas constructivas.

Otra conclusión clara es la de la inadecuación de la normativa, que desde el planeamiento reciente se viene aplicando de forma genérica sobre este suelo no urbano. Se podría adelantar desde el análisis realizado y desde la óptica con que se pretende abordar el estudio y tratamiento del territorio rural, una primera alternativa. Es preciso, por no decir imprescindible, el evitar excesivas aplicaciones de variables paramétricas de origen y racionalidad urbana: parcela mínima (en medianías se podría trabajar por ejemplo con parcelas máximas edificables o prescindir del concepto parcela); ocupación máxima (se trata de un parámetro de densidad urbana); alineación estricta y altura homogénea (la multifuncionalidad de áreas y diversidad de usos desvirtúa esta variable); distancia mínima a límites y caminos (¿no debería hablarse también o prioritariamente de retirada máxima a caminos al objeto de garantizar el mantenimiento de las áreas cultivadas en el interior de las grandes "manzanas" territoriales?).

En base a todo ello se planteó como objetivo fundamental el intentar descubrir la identidad formal de este territorio, no sólo reconociendo las pautas y lógicas de construcción para entenderlo, sino para reproponerlo.

El reto no era sin duda sencillo, porque si bien la arquitectura, y en particular la urbanística, ha desarrollado una ciencia propia de los procesos urbanos, de sus estructuras, de sus formas resultantes, de sus lógicas de aparición y cambio, así como, en definitiva, de su capacidad como soporte de nuevas situaciones de construcción física y de uso, está aún pendiente un esfuerzo análogo para construir una disciplina de reconocimiento e intervención sobre el territorio; conocimiento éste hecho hasta hoy de intuiciones puntuales y de una preocupación genérica por la preservación.

Y que duda cabe, que acometer desde dicha disciplina la ordenación del territorio (denominación más adecuada que la de suelo rústico, como acepción más completa y precisa, tal y como se defiende desde el PIOT), resulta no tan solo básico, sino un punto de arranque imprescindible, al acometer la redacción del Plan Insular.

¿Cuáles debieron ser pues los sucesivos escalones de este enfoque del Plan Insular?

El trabajo que se ha venido realizando, y cuyas primeras formulaciones propositivas se recogen en el Diagnóstico que hoy se comenta, intenta sustentar la tesis del entendimiento del territorio como espacio continuo (urbano y rural), con la vitalidad y persistencia de unos elementos vinculantes, más allá de la dialéctica lleno-vacío, y que permanecen con sus intensidades, sus lógicas y sus funciones, en formas y grados diferentes. El antagonismo funcional entre la ciudad y el campo ha provocado en muchas ocasiones la simplificación del problema en términos de positivo-negativo, compacto-difuso, y la expansión de mo-

delos concentracionarios y jerarquizados, prescindiendo mayormente de la exploración de otros, seguramente más sutiles. Ni la ciudad canaria es o debe ser necesariamente compacta, ni tampoco el territorio tinerfeño es su negativo, por lo que las cosas deben pasar por valoraciones mucho más sensibles y menos taxativas. Los modelos de orden no son necesariamente urbanos, también la construcción del territorio aporta desarrollos formales cuyas voluntades proyectuales están engendradas en un conocimiento vital y forjadas en una cultura rural, agraria, longeva y rica, pero esencialmente diferenciada de la urbana.

En este trabajo se persigue por ello la posibilidad de materializar una metodología de análisis y unos instrumentos de tratamiento específicos del paisaje territorial, por lo que un primer paso importante a dar en este sentido consiste en incidir en el concepto territorio, en tanto que objeto-modelo de síntesis, frente al tradicional antagonismo campo-ciudad, esto es, el espacio urbano-rural integrado. La búsqueda de modelos de orden propios, que permitan el entendimiento y reprojectación de este territorio, exige enriquecer la habitual y ahora simplista distinción norte-sur, medianía-costa, regadío-secano, aprendiendo a reconocer la rica diversidad del mosaico insular. Ha exigido a su vez nuevos instrumentos de lectura e interpretación, que permitieran encauzar asimismo nuevos criterios de ordenación y pautas para la intervención en este territorio.

El reconocimiento del territorio, de su identidad física y de su construcción artificial histórica, revela valores estructurales y formas del suelo, que inciden directamente en la comprensión de las operaciones constructivas y sobre los elementos de ordenación-regulación a utilizar. Se abre así una vía metodológica de su ordenación, a partir del análisis de las relaciones y de la permanencia histórica de sus elementos. Toda propuesta de ordenación territorial debe ir acompañada de la previa discusión sobre su formación y crecimiento, es decir, desde su propia morfología, como combinación de las componentes territoriales.

El trabajo llevado a cabo se apoya en los inventarios catastrales superpuestos a los planos topográficos, para extraer de ellos una interpretación de la forma del territorio intencionada, en el sentido de redescubrir estructuras geomorfológicas de los tejidos y sistemas territoriales. Los planos catastrales de 1957 reproducen maneras de hacer en la construcción del territorio, propias de los diferentes procesos agrarios, que se han dado a lo largo de los tiempos. Contemplar estos planos con anterioridad a los fuertes procesos de transformación impulsados por la agricultura industrial de exportación, sobre todo en el caso del plátano y del tomate en el suroeste de la isla; por las nuevas implantaciones turísticas; de segunda residencia; o por las implicaciones suburbanas en la proximidad de los grandes centros de actividad, supone redescubrir la matriz de la actual construcción territorial.

A partir de estas reflexiones el proceso de análisis y propuesta de ordenación territorial se ha basado en las siguientes fases sucesivas en la elaboración del trabajo:

- Formación de una nueva cartografía base como sumatorio del plano topográfico tradicional a escala de partida 1:5.000 y del parcelario de rústica. Como lecturas complementarias para la construcción de esta cartografía se ha

procedido asimismo al análisis de los procesos de construcción de los caminos y articulación del tejido agrícola; a la incidencia de las pendientes o de la manipulación del agua.

- Sistematización de las formas construídas en relación a sus factores naturales y artificiales, identificadas en la nueva cartografía.

- Categorización de un mosaico de territorios mediante la identificación de estas lógicas y sistemas de funcionamiento.

- Determinación de los criterios de ordenación, de la normativa y de las medidas de delimitación, control y gestión en base a los parámetros detectados.

Evidentemente esta metodología analítico-propositiva no se ha planteado con autonomía de las restantes aproximaciones, y en este sentido ha tenido una importancia fundamental su interrelación continua con el estudio de las implicaciones territoriales de las actividades económicas, y muy en concreto de la agricultura y producción de la residencia.

Una primera conclusión en los trabajos elaborados va en el sentido de confirmar la existencia de unas pautas y lógicas de orden territoriales. A este resultado se ha llegado a través de la individualización y caracterización de unos elementos formales (edificación, infraestructuras, parcelario), en los que se reconocen a su vez unidades y formas de producción de ciudad-territorio diferentes. El esfuerzo hasta ahora se ha centrado además en una opción propositiva y alternativa, cuya expresión gráfica, de procedimiento y preceptiva, debe ser capaz de mostrar bien claramente, de hacer comprensibles y asumibles dichas propuestas a todos los agentes sociales y de gobierno del territorio de Tenerife.

EL TRATAMIENTO DE LOS ESPACIOS NATURALES DE INTERÉS

Complementariamente, por su especificidad como recursos naturales, a veces no identificables directamente sobre la cartografía básica, se plantea una segunda aproximación en la lectura y ordenación del territorio, que hace referencia a los que genéricamente se han venido denominando espacios naturales de interés. La excepcional riqueza del patrimonio natural insular (incluyendo numerosas especies amenazadas y endemismos) está fuera de toda duda. Tenerife cuenta con una notabilísima y muy representativa red de hábitats y sistemas naturales, con un cometido muy importante en los procesos ecológicos esenciales de la isla.

Desde el PIOT se pretende de entrada el reconocimiento de una ya muy larga historia, de casi veinte años, en la identificación y tratamiento legal de todos y cada uno de estos espacios a través de muchas figuras, unas que han llegado a un relativo reconocimiento, con la aprobación de la Ley de Espacios Naturales, otras que han quedado a medio camino, en los iniciales inventarios elaborados en el Cabildo, un Plan Especial de Catalogación y Protección no tramitado, las calificaciones más detalladas en el planeamiento municipal, o pendiente aún la discusión de un Proyecto Fénix, que desarrolla la Ley Canaria, o de la fu-

tura Ley Medioambien-tal en curso de elaboración. El PIOT añade a todos éstos, otros elementos singulares de este territorio (barrancos, conos volcánicos, laderas aban-caladas, hitos topográficos...) que no teniendo relevancia insular, si la tienen a la escala de un territorio mucho más concreto. Por lo tanto se plantea una primera labor inventarial, de reconocer, de poner sobre el plano todos aquellos espacios que entendemos son merecedores de una especial consideración.

En segundo lugar se parte de la constatación de que dicha protección del medio natural se ha planteado generalmente desde una visión forzosamente restrictiva (conservacionista) y autónoma; desde el objetivo de, al menos, congelar cualquier intervención en los mismos, excluirlos de las tensiones del mercado. Un objetivo fundamental del PIOT sería pues el de vincular precisamente el singular valor de estos espacios, desde su relación con los restantes, y con el conjunto de actividades que se dan sobre el territorio. Precisamente una de las primeras constataciones al afrontar su estudio, es la del desfase entre la voluntad de protección desarrollada durante más de una década y la efectividad real de las medidas adoptadas, así como la de que hasta la fecha la delimitación de un espacio protegido se ha venido realizando con dicho carácter esencialmente pasivo, de mero control, entendiéndose por tanto como un vínculo negativo que, en el mejor de los casos, se acepta resignadamente. Parece imprescindible intentar modificar esta tendencia, que lleva a la desarticulación del territorio y de su infraestructura natural y a un proceso creciente de deterioro del medio.

Algunos factores se destacan generalmente como claves en la explicación de esta situación: los vacíos legales y el clima de transitoriedad, la superposición de competencias, falta de gestión efectiva y la ausencia de cauces adecuados para la financiación de las medidas de protección. Pero cabe añadir además los considerables efectos nocivos de la mera protección restrictiva, por la desvinculación de determinados ámbitos del resto del territorio y las enormes tensiones que suponen las calificaciones urbanísticas. La intervención activa sobre un espacio protegido debe considerarse pues, como un elemento incentivador de la economía local, capaz de generar recursos económicos en función de sus características y a partir de una intervención adecuada. Los ejemplos que avalan este punto de vista empiezan a ser ya importantes y constituyen en conjunto, una ya dilatada experiencia en la gestión de los recursos naturales.

En este sentido un objetivo básico del PIOT ha sido la protección y conservación de los espacios naturales más relevantes de Tenerife. Del reconocimiento del singular valor de la red de espacios naturales se deduce en primer lugar el objetivo imprescindible de su salvaguarda, y de la conservación de sus recursos naturales, de su diversidad genética y de los procesos ecológicos que sustentan, así como las acciones encaminadas a la corrección de los impactos sufridos y a la restauración del paisaje.

Otra de las conclusiones del PIOT es la de la necesidad de ordenar, regular e intervenir en positivo, más allá de la mera restricción, y sin ceñirse asimismo a los estrechos límites, de los que se han verificado como parajes merecedores de algún tipo de protección. Conviene por

tanto plantear dichas opciones de reproyectación, desde ámbitos de carácter más extenso y vinculadas a un conjunto de actividades diversas, tal y como se pretende con la instrumentación de las unidades de paisaje. Para ello cabría atribuir funciones específicas a cada espacio natural, atendiendo a sus valores intrínsecos y en relación con las actividades propias de la Unidad Territorial en que se integran. Esto implica en muchos de estos espacios la posibilidad de superar una etapa de mera preservación con carácter restrictivo, y avanzar hacia una ordenación activa de los mismos con finalidades diversas (turismo rural, senderismo, investigación científica, educación ambiental, recreación en parques específicamente acondicionados, mantenimiento y potenciación de usos tradicionales...).

Conviene asimismo afrontar el reto, siempre aplazado, de retribuir el mantenimiento del paisaje (ya sea natural o creado por el hombre, como el agrícola). Se trata de un bien que puede asociarse al desarrollo de otras actividades (por ejemplo al turismo). Su preservación y mejora implica necesariamente su retribución, tanto para mantenerlo "al servicio de" o asociado a otras actividades, como para compensar las limitaciones que, en virtud de su adecuado tratamiento deben ser establecidas. Pero el paisaje, en la medida en que cada vez es un bien escaso, constituye lo que en términos técnicos se denomina un bien económico, porque además se ha producido una variación en su cotización. Se trata de un bien económico colectivo, ya que su goce no es excluible, ni exclusivo. No es excluible porque es para todos, necesario y gratuito. No es exclusivo porque no debe ser para unos pocos (no privado). Como bien económico escaso se debe organizar su uso racional. La racionalidad en el uso de un bien escaso se puede producir de dos formas: elevando el precio o restringiendo su uso. Restringir su uso resulta relativamente complejo, toda vez que el paisaje es además un bien libre y público, porque en buena medida ha sido producido por la naturaleza o por la colectividad (incorporando aquí asimismo el paisaje construido). Siempre que existen estos bienes públicos se pueden dar externalidades asociadas, que si son perjudiciales serán negativas, las llamadas deseconomías externas. Estas deseconomías externas provocan a la larga un coste social, una repercusión diferida que deberá abonar en su conjunto la propia sociedad.

El paisaje es un elemento primordial para la supervivencia y la cualificación de nuestra industria turística y en el proceso de elaboración de un producto industrial no se pueden mantener elementos negativos que a la larga afecten a la propia industria. En los procesos productivos tienden a generarse habitualmente deseconomías, pero habitualmente éstas afectan a terceros, y por tanto no producen disminuciones en la competitividad del producto que elaboran. En la industria turística por contra, las deseconomías externas que se producen indirectamente, o incluso ajenas a la elaboración del producto turístico (la destrucción o degradación del paisaje), sí que afectan a la propia industria turística. Esta paradoja es producto sin duda de la dualidad de intereses que se producen sobre el territorio; intereses fundamentales y contrapuestos; intereses de las empresas turísticas e intereses de otros agentes. La degradación de un territorio guardará una relación directa con esta dualidad. Y sin embargo cabe ver en la actividad

turística no ya un factor que pudieran haber contribuido decisivamente a la degradación de nuestro paisaje, sino, antes al contrario como la primera oportunidad para contribuir a su recuperación.

Conviene pues considerar la posibilidad de retribución o compensación del producto paisaje. Su evaluación es cuanto menos compleja. No es un producto que tenga un mercado claro, por lo que resulta bien difícil evaluar su adecuada retribución. Aún a pesar de esta dificultad el PIOT propone algunas medidas para contribuir, desde otras actividades, a la recuperación del valor del bien paisaje y apunta mecanismos y recursos para su propio mantenimiento y mejora. La retribución del paisaje admite opciones muy diversas, desde la adquisición pública de aquellos espacios de un altísimo valor y representatividad, hasta su vínculo a actividades, propias o externas que puedan coadyuvar a su mantenimiento. En este sentido los trabajos ya elaborados del PIOT recogen algunas alternativas, tales como:

- Criterios para priorizar la adquisición de espacios naturales de singular interés (vía excepcional y lógicamente no generalizable) y constituir de este modo un patrimonio natural a escala insular. Estas adquisiciones podrían basarse en las siguientes consideraciones: completamiento de extensos ámbitos de propiedad pública; vínculo a procesos ecológicos esenciales; altísimo valor individualmente considerados (endemismos); urgencia de la intervención por estar amenazados de desaparición o de grave alteración los hábitats albergados...
- Su compensación, a través del planeamiento urbanístico, como ámbitos vinculados a un aprovechamiento externo.
- El vínculo de dichos espacios a actividades como el turismo, para el que resultan insumos esenciales dentro de las Unidades de Paisaje, y la articulación de medidas encaminadas a su salvaguarda y mejora.
- La realización de actividades recreativas (parques temáticos, turismo rural...) que, convenientemente reguladas, permitan generar recursos destinados al mantenimiento de los propios espacios.
- La compensación a los municipios y comunidades que resulten especialmente afectados por las limitaciones establecidas, por medio de:
 - a) Fondos cooperación intermunicipal o transferencias específicas.
 - b) Asunción de parte de la "carga ambiental" por otra Administración con mayores recursos.
 - c) Realización obras de reequipamiento e infraestructura, así como de previsión de actividades alternativas, para mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas.
- Las subvenciones o compensaciones, directas o indirectas (exenciones fiscales), a aquellos propietarios o asociaciones, que cumplan con las finalidades y requisitos de la conservación.

Se plantea asimismo una propuesta concreta de recuperación de áreas deforestadas en el conjunto de la isla, a través de la redacción de un Plan Especial de Reforestación y de las directrices para que dichas actividades de repoblación forestal puedan llevarse a cabo. Para ello, además de la valoración de la importancia de los bosques en cuanto a captación de humedad y recarga de los acuíferos,

protección contra la erosión del suelo, recuperación de un paisaje tradicional e incluso aprovechamiento económico de los mismos, se han estudiado los ámbitos territoriales más adecuados para proceder a dicha repoblación. Las condiciones climométricas, la estructura de la propiedad, la interrelación con otras áreas cercanas, la recuperación de extensiones otrora arboladas o cultivadas, han informado la delimitación precisa de las áreas forestales y de transición, destinadas a atraer prioritariamente las intervenciones de repoblación.

LAS IMPLICACIONES TERRITORIALES DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

La forma del territorio no debe ser vista al margen de las actividades económicas que sobre el mismo se producen. Por ello un segundo capítulo de temas que abordó el PIOT fue el de aquellas actividades con mayor capacidad de transformación de nuestro territorio.

Desde ésta, más que desde ninguna otra aproximación, resulta imprescindible reclamar para la ordenación territorial un campo de reflexión propio, que, sin desconocer, ni plantearse al margen de los problemas y enfoques específicamente socioeconómicos, o de las grandes directrices, si existieran, de política económica, global o por sectores, sepa, como se afirmaba antes, integrarlos y entenderlos desde su propia especificidad territorial, y contribuya incluso a evaluarlos y a enriquecer el debate sobre los mismos. Porque en última instancia, de cualesquiera medidas de ordenación territorial, sean éstas de regulación, incentivación, coordinación o propuestas de intervención concretas, se podrán deducir importantísimos efectos en el futuro desarrollo de las actividades económicas. Resulta de ello imprescindible conocer en qué medida estas actividades vienen siendo afectadas por la estructura territorial y las opciones de carácter urbanístico, y a la inversa, verificar el efecto de las mismas sobre el territorio. Este constituyó pues, el objetivo fundamental de esta aproximación.

No se pretendió en cambio abordar un estudio en profundidad del funcionamiento de las diferentes actividades económicas desde su propia especificidad, entre otras razones porque ha sido ya objeto de trabajos bien recientes, formulados con este objetivo (llámense planes estratégicos, sectoriales o anteproyectos de ley), por mucho que en ocasiones deba asumirse una detenida reflexión sobre su actual funcionamiento.

Al discutir entonces estos aspectos, planteando un diagnóstico desde la preocupación prioritaria por la ordenación territorial, se es a su vez muy consciente de que muchas de las alternativas, de las medidas tendentes a la solución de cuestiones concretas, que en su mayor parte son ya objeto de debate en foros especializados, se deben considerar propiamente como opciones de política económica. Pero no son las únicas, ni los enfoques productivistas deben ser exclusivos, al enjuiciar el desarrollo de una determinada actividad. Por tanto el reconocimiento anterior no debe ser óbice para profundizar en las posibilidades de incidir de manera positiva desde la ordenación territorial en los problemas que tiene planteados nuestra agricultura, nuestro turismo o nuestra industria, por poner

tres ejemplos bien concretos. Y en este empeño se enmarca el trabajo.

Tampoco se pretende un repaso exhaustivo, de carácter inventarial, al conjunto de actividades económicas que se desarrollan o pudieran hacerlo en Tenerife. Este ha sido en parte uno de los cometidos del Plan Estratégico Insular. En una primera fase dicho trabajo arrancó del análisis de las tendencias en once “industrias” importantes (turismo; agricultura-comercialización; acuicultura-pesca; industria, producción, comercio y distribución; servicios financieros y centros financieros *off-shore*; telecomunicaciones-infocom; transporte y servicios portuarios; energías alternativas; educación y entrenamiento; calidad de vida: desarrollo económico *versus* medioambiente; estrategias insulares de desarrollo), llegando a la formulación alternativa de 21 motores, 78 líneas estratégicas y 123 oportunidades de desarrollo.

En nuestro caso al debatir con el Cabildo el enfoque y un primer esquema de trabajo para la redacción del Plan Insular, se planteó una apuesta bien concreta por abordar el estudio de dichas implicaciones territoriales desde cuatro “sectores” de la actividad económica (de hecho se trata más bien de enfoques sectoriales, atendiendo a la estrecha interrelación de dichas actividades): turismo, agricultura, industria y asentamientos poblacionales y construcción de la residencia. En un caso la base de partida para la selección fue la economía, en otro lo es el territorio. Desde el PIOT se apuesta por atender con prioridad a aquellos aspectos que tradicionalmente han tenido una mayor relevancia entre los instrumentos de la ordenación territorial y un mayor efecto las medidas emanadas de su aplicación. Pero esencialmente se analizan con mayor profundidad aquellas actividades que mayor incidencia han tenido y tienen en la transformación del territorio.

Así la agricultura, que ha sido hasta bien recientemente la “constructora” del territorio insular, del que ha resultado una estructura altamente artificializada. Pero con mucha mayor rotundidad el turismo, que ha tomado el relevo en dicho cometido. La forma territorial actual de la isla de Tenerife, tras un siglo de turismo y de transformación del país, es un resultado de dicha evolución. No quiere decir esto que todo lo que ocurre sobre este suelo sea responsabilidad del turismo; pero si entendemos que éste es responsable, como inductor, e incluso, como justificación, primero subsidiario de la agricultura de exportación y después cada vez más independiente de ella, del esquema del territorio, y de las relaciones interterritoriales, que se caracterizan por una fuerte interdependencia e integración. El territorio o, si se prefiere, la forma territorial materializa hoy el carácter global que posee el turismo.

La industria tiene un papel transformador del territorio en su conjunto seguramente menos relevante. Pero en cualquier caso el significativo número de áreas destinadas a esta actividad y su considerable impacto territorial, el elevado monto de los recursos públicos que demanda y el importante tamaño de alguna de las piezas, que pueden constituir sin duda una de las operaciones clave en toda futura ordenación territorial, exigían esta atención especial.

Finalmente, el análisis de la construcción de los asentamientos y la producción de la residencia constituye

un nuevo enfoque del proceso de transformación territorial, con mayor atención desde este apartado a las áreas urbanas, o con más propiedad, de concentración de actividades residenciales, pero sin renunciar por ello, a leer la globalidad de dichos procesos de ocupación residencial, incluidos los de carácter más disperso. En el apartado La forma del territorio insular se estudian con mayor profundidad las transformaciones sobre el ámbito de lo que se viene denominando suelo rústico.

Quisiéramos insistir en nuestra voluntad de interpretar dichas actividades como aspectos, o enfoques diferentes de la economía en su conjunto, atendida su creciente interrelación. Hablar de sectores como campos acotados y autónomos, defender a partir de ello, posibles especializaciones en uno u otro sector, como se había venido planteando en algún momento, significaría partir de una interpretación de la economía bien diferente a la que pretendemos, desvinculada además del territorio. Conviene reconocer una estructura más horizontal y trabada, no tan solo entre las diferentes actividades, sino entre éstas y el territorio. Desde esta premisa se pretendió pues plantear este PIOT.

Si un primer objetivo que se propuso este Plan Insular se puede enunciar como la apuesta por la forma (estructural) del territorio como criterio de ordenación, o más sintéticamente, el fundamentar en la identidad del mismo, cualesquiera de sus alternativas, un segundo gran objetivo, algo más general, sería el de preparar el territorio para hacerlo "funcional" con los procesos de transformación a que podrá estar sometido.

Esto implicaría ir más allá de reconocer los valores (culturales) de un territorio enormemente antropizado, y en consecuencia actualizar criterios de construcción territorial; más allá asimismo, de establecer medidas de protección activa de aquellos suelos de interés, o de aquellos escasos fragmentos aún no alterados, como garantía en ambos casos, de un mayor equilibrio ecológico de procesos de por sí dinámicos. Hacer funcional al territorio implicará además adecuarlo para responder a las solicitaciones cambiantes del turismo, de la agricultura, de los nuevos espacios productivos, o de la extensión de los asentamientos poblacionales.

De ahí la aproximación desde estos documentos al turismo, a la agricultura, o a los tejidos productivos, que no lo es al mercado, ni esencialmente a su dimensión en tanto que sectores económicos, sino a su forma territorial, a sus condicionantes y a su compromiso con el territorio, a su propio cometido de constructores del mismo.

Al objeto de poder avanzar en la definición argumentada del diagnóstico y alternativas pareció imprescindible profundizar en algunos aspectos menos conocidos de cada una de aquellas actividades, desde un enfoque propio de la ordenación territorial. Se trataba, por decirlo de una manera sencilla de volver a medir y de intentar dibujar el encaje territorial de aquellas actividades.

Los indicadores habituales con que se acostumbra a describir (porcentajes de participación en el P.I.B. canario o insular, tasa de población activa y ocupada, productividad...) tienen, que duda cabe, una notable utilidad, pero enmascaran en ocasiones, realidades mucho más complejas o no ofrecen, en cualquier caso, una lectura clara y suficientemente desagregada de su impacto territorial.

La pretensión del PIOT fue por tanto la de completar dichas medidas, esencialmente de aquellos parámetros que nos acercarán a la adscripción territorial de las actividades estudiadas. Para ello, para espacializar la lectura de dichas actividades, era preciso situarlas, dibujarlas sobre el territorio.

Se trataba por tanto, no tan solo de localizarlas, sino de hacer, a través de su análisis y representación, reconocibles sus parámetros esenciales. Medir y dibujar debían permitir el aproximarnos al conocimiento de la relación dialéctica que se establece entre actividades y territorio y de aquellas entre sí, evitando, con esta referencia común y con esta visión cruzada, su interpretación como compartimentos estancos.

EL PAISAJE COMO RECURSO FUNDAMENTAL DEL TURISMO

Hoy ya no resulta imprescindible esforzarse en el convencimiento de que el turismo, constituye un eje estructurador de la economía canaria. Cerca de la mitad del Producto Interior Bruto generado en Tenerife en los últimos cinco años, y más de un tercio del empleo en igual periodo, constituyen los datos objetivos de partida. Pero más allá de la constatación de estos datos macroeconómicos, lo que debe destacarse es su capacidad de incidencia sobre otros numerosos ámbitos productivos (los denominados efectos *backward*), la extensa malla de relaciones con los mismos y de generación de rentas y empleo, que lo convierten en un vector estratégico para el desarrollo de la economía y el bienestar del pueblo tinerfeño.

Aun a riesgo de ser tachados de economicistas, hay que destacar que las consideraciones anteriores suponen un punto de partida, del que se derivan importantes consecuencias para el análisis y la intervención territorial. Estamos en un espacio turístico, en el que este sector es predominante, aunque no el único importante, ni el único a promocionar y potenciar territorialmente, lo que nos obliga lógicamente a condicionar la valoración que se haga de la economía en su conjunto, y dentro de ésta, del mismo territorio.

Empieza a superarse poco a poco la visión del territorio como mero soporte para el desarrollo de las actividades económicas. Es hoy una idea comúnmente aceptada que el territorio constituye un recurso bien importante para las mismas. Pero aún más allá, desde este Plan Insular se defiende incluso que, más que un recurso, el territorio constituye de hecho un factor, argumentación ésta, que se desarrolla extensamente en el apartado dedicado al estudio de la forma del territorio insular. Para la industria turística el territorio no es, ni puede ser, únicamente el obligado soporte físico de sus instalaciones, como ocurre con algunos usos o actividades. El territorio, en su más amplio sentido y no sólo la porción del mismo que se urbaniza y edifica para el alojamiento turístico, constituye un input esencial, por no decir el fundamental, del producto turístico.

Los trabajos del Plan Insular de Tenerife redactados hasta la fecha incorporan un repaso, esquemático seguramente, de la historia de los cien últimos años de turismo en Tenerife, porque se ha pretendido leer en la evolu-

ción de dicha actividad en la isla, ciertas claves básicas para la interpretación de la actual situación. Empieza a haber un cierto consenso entre los estudiosos del fenómeno turístico acerca del carácter estructural de la actual crisis del turismo. Este rasgo sería además un elemento nuevo, algo que no se encontraba presente en la anterior crisis de los años setenta, ligada, como siempre se ha reconocido, a un desequilibrio entre oferta y demanda, o en otras palabras, entre las plazas construidas y las contratadas por los mayoristas. Con ello se quiere poner énfasis en la necesidad de introducir cambios importantes en los criterios urbanísticos que rigen los desarrollos turísticos (existentes o previstos). Si bien es cierto que la crisis coincide con el agotamiento de una fase expansionista, no es exacto que ésta sea la primera crisis conocida en Tenerife.

Creemos que es preciso un periodo de impulso y reestructuración, que permita al turismo alcanzar el papel de liderazgo en la modernización de la estructura socioeconómica insular, que, tanto los factores internos como externos, le exigen. En este sentido hay que reclamar, una vez más, la atención sobre el paisaje, recurso o factor fundamental del turismo, que requiere de operaciones de reinversión en el mismo, al objeto de garantizar una proyección adecuada de una identidad turística bien singular. Conviene tener bien presente que los cambios en la imagen tan extendida de un sector como el turístico son muy lentos y de carácter estructural; que la corrección de la actual situación requiere una cierta reorientación de las pautas con que se ha aceptado y desarrollado la actividad turística en el interior y se ha promocionado en el exterior; y que la mejora del modelo de desarrollo turístico no debe plantearse exclusivamente como una reacción a la defensiva, ante lo que se antoja como una coyuntura turística internacional desfavorable, sino como un conjunto de acciones que permitan crear las condiciones para favorecer un desarrollo estratégico de una industria turística avanzada, de impulsar por tanto una nueva identidad del sector. Esto implicaría por tanto:

- Diseñar una estrategia de crecimiento que aprovechando la importante afluencia de turistas desarrolle una creciente y cualificada prestación de servicios asociados.
- Estimular los cambios internos que afectan a la oferta turística global, en la que las transformaciones territoriales y la intervención positiva sobre el paisaje se acompañen de operaciones singulares de reorientación de la identidad turística de los productos ofrecidos y con acciones continuadas sobre la mejora en la calidad de las infraestructuras, equipamientos y servicios prestados al turismo.
- Impulsar una actitud positiva (apostando decididamente por su vertebración como sector estratégico en la modernización socioeconómica insular) y al tiempo crítica (objeto de reflexión y evaluación cuidadosa de las externalidades y costes generados), hacia el sector turístico por parte del conjunto de instituciones y población insular.

A partir de la asunción de estos objetivos, pensamos que el manido asunto del techo, del número de camas, o, para aquellos que entiendan la realidad territorial como un cosmos ordenado y en perpetuo equilibrio ecológico, la capacidad de carga, puede replantearse adecuadamente. No se puede regular con carácter estable y definitivo una actividad que produce mercancías y se mueve con acuerdo con las coyunturas del mercado. La determinación de

un número límite de plazas es seguramente muy conveniente desde la ordenación territorial, pero seguramente habrá de fijarse a partir de la definición de diferentes modelos de implantación y de la suma de diversos límites parciales, correspondientes a cada una de las unidades en que ese modelo es susceptible de ser dividido.

Conviene reconocer además que el turismo es una actividad de masas. Desde siempre, el turismo ha sido lo que es hoy en día: el viaje barato, organizado, mediado por empresas, y programado de antemano. Frente a la desmedida confianza en el denominado turismo de calidad como gran alternativa, es mucho más realista hablar de la necesaria recualificación de lo que ya existe, y entender al turismo de masas como industria en la que hay que introducir el concepto de la calidad.

En segundo lugar creemos que, si bien el despegue de la actividad turística en Canarias tuvo su origen en las posibilidades de ofrecer un producto dirigido a una demanda masiva en condiciones de precio extraordinariamente competitivas, aceptar resignadamente la identificación, y la consiguiente dependencia, entre turismo canario y turismo barato, sería una premisa errónea, de gravísimas consecuencias futuras. En cualquier caso ése sigue siendo, por ahora, el carácter mayoritario del turismo canario (de masas), y éste habrá de constituir en todo caso una parte muy sustancial de la demanda a la que haya que responder en el futuro.

La estructura socioeconómica de Tenerife no muestra posibilidades a corto o medio plazo de eliminar su dependencia del turismo masivo, tanto por el nivel de instalaciones y empresas desarrolladas con esta finalidad, como por el peso en ingreso, renta y empleo, o por la propia imagen internacional consolidada. Se trataría por tanto, en primer lugar, de reconocer el protagonismo del turismo masivo y de mejorar sus estructuras y equipamientos, de recualificarlo, corrigiendo la reciente dinámica que le está abocando a ser disfuncional y desagradablemente masivo, por estar sometido a presiones inaguantables en los precios.

Pero este reconocimiento no debe significar la imposibilidad de una mayor diversificación, ni la aceptación resignada de las políticas de precios que han venido imponiendo los organizadores de esa demanda. Por ello creemos que el modelo estratégico para el desarrollo turístico tinerfeño debe asentarse sobre una doble base: turismo masivo, orientado a la cobertura de costes operativos y empleo, sin renunciar en absoluto a la mejora sustancial de la calidad de la industria y de las instalaciones turísticas, y potenciación de una emergente oferta diversificada, dirigida a segmentos de renta media y alta. Con este modelo se trataría de afianzar la posición competitiva de Tenerife en un previsible entorno de potentes agentes y líneas aéreas, complejidad de redes de transporte, aumento de destinos alternativos y creciente exigencia de la demanda.

La oferta actual ha alcanzado un volumen más que suficiente para atender a una demanda que haga operativo el sistema. Todo crecimiento de la misma debiera por tanto exigir como mínimo una recualificación del potencial existente, una ampliación selectiva de determinados segmentos de la misma, de las actividades complementarias o de intervenciones realmente singulares. Como ya se destaca en otro apartado, el actual desfase entre oferta y

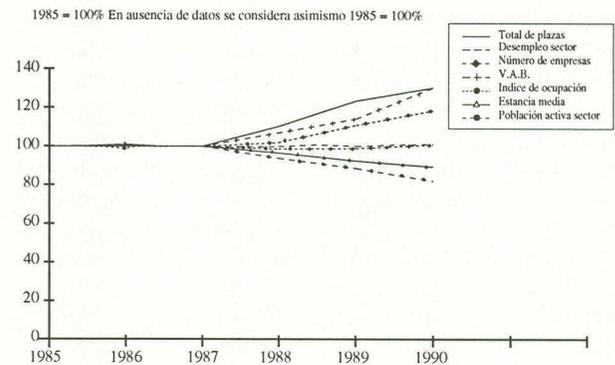
demanda no constituye la característica más preocupante, puesto que podría llegar a corregirse por las propias fuerzas del mercado, aunque sin duda, con costes notables. En cambio resulta imprescindible introducir mecanismos de concertación respecto al ritmo de puesta en mercado de nuevas camas, de composición más adecuada de la oferta, y de promoción exclusivamente de aquellas intervenciones, que doten de valor añadido a los desarrollos turísticos por los servicios asociados a los mismos, por las mejoras introducidas en el paisaje, o porque supongan una ampliación selectiva y justificada de un nuevo segmento de demanda.

En la medida en que la rehabilitación y mejora de los desarrollos turísticos existentes deberá constituir uno de los ejes centrales del PIOT, se ha prestado especial atención al espacio costero, como lugar de uso y percepción, configurado por elementos del paisaje caracterizados por las condiciones de relación con el frente marítimo y por la modificación que originan los asentamientos humanos. Su análisis pretende destacar los elementos del relieve, las características de la línea de costa, la forma de la franja litoral y la posición, desarrollo y estructura de los asentamientos. En esta franja se reconocen entremezcladas iniciativas y tipos de asentamientos bien diversos, que este Plan Insular pretende reconocer y caracterizar. El objetivo del repaso exhaustivo del proceso de ocupación litoral, del desarrollo y características de los asentamientos y del análisis pormenorizado de los principales tejidos turísticos, arranca pues, del convencimiento de lo inadecuada que resulta la ordenación genérica de los asentamientos existentes, o de los que se propongan de nuevo. Se pretende en cambio, al reconocer las pautas comunes de estos asentamientos, el discutir tipos de tratamiento específicos.

Dentro de la misma línea de trabajo se ha procedido asimismo al análisis de numerosas experiencias turísticas de otros países, al objeto de verificar ciertas características que pudieran resultar relevantes para la ordenación de las estaciones turísticas tinerfeñas. Algunas de estas experiencias se ilustran al objeto de facilitar su estudio comparado. En paralelo se le presta una especial atención, y por ello se aborda el estudio pormenorizado de algún caso de planificación turística singular (Languedoc-Roussillon). Por su carácter modélico para abordar la ordenación territorial del turismo en Tenerife nos interesará destacar, de dichas propuestas, su esquema general, su estrategia territorial, el equilibrio con el medio, las reservas paisajísticas y la distribución, ocupación y densidades de sus estaciones.

Se ha abordado asimismo un análisis pormenorizado de diferentes propuestas de intervención y tratamiento del litoral, con la intención, no tan sólo de estudiar un repertorio de soluciones de evidente interés y la posibilidad de extraer criterios y alternativas para su aplicación en nuestro caso, sino de reconocer sus elementos fundamentales y evaluar sus parámetros. Igualmente se pasa revista a las condiciones y características del litoral tinerfeño, a las transformaciones a que ha dado lugar una peculiar y rica "cultura del agua" con todo un conjunto de interesantes adecuaciones "blandas" para el mejor aprovechamiento del litoral (charcos intramareales, pequeños diques de protección, piscinas naturales). Ello reviste especial inte-

Evolución de indicadores del sector turístico 1985-1990.



rés en una isla con escasas playas y con un perfil costero que dificulta y encarece notablemente su construcción.

Como primer objetivo de carácter territorial el PIOT propone el poner el paisaje como centro de las preocupaciones y objeto principal de la ordenación del turismo. Para ello se plantea la ordenación del turismo a través de las denominadas Unidades de Paisaje. Se trata de ámbitos territoriales con relativa homogeneidad en cuanto a los modelos de desarrollo turístico. En cada uno de ellos las intervenciones turísticas no tan solo han de plantearse con un esquisito cuidado sobre el medio, sino que el PIOT ha establecido los mecanismos para que puedan suponer operaciones de reinversión en el paisaje y las medidas para su mantenimiento y mejora.

La Unidad de Paisaje incluye diferentes desarrollos turísticos, constituyendo una unidad de cuenta sobre la que se ha de realizar el cálculo del número de plazas adecuado, las tipologías de desarrollo e, incluso, la dimensión de los establecimientos y su relación con el paisaje, el ritmo de producción, los itinerarios o circuitos recreativos adecuados, así como la oferta complementaria, además de unas normas generales propias de cada unidad, a las que deben adaptarse las diferentes figuras de planeamiento. La unidad de paisaje podría funcionar como una submarca o denominación de origen en el interior de la marca "Tenerife".

La Unidad de Paisaje puede albergar las más variadas actividades: extracción, industria, agricultura o comercio; y dispositivos territoriales: ciudades, pueblos, autopistas, aeropuerto, puerto. La unidad de paisaje se plantearía como opción previa a, por ejemplo, la delimitación de áreas de suelo urbanizable no programado. En la retícula que resulta de la división de la isla por unidades de paisaje pueden inscribirse equilibradamente, sin referencia obligada a los límites municipales o a los de la ordenación general o parcial, los diferentes desarrollos convenientes a la unidad. El equilibrio insular, la cuestión de cuántas camas y dónde situarlas, se habría de resolver, por ejemplo, en relación con la red de unidades de paisaje. Las normas generales o insulares respecto del turismo pueden y deben tener su marco de concreción en la retícula formada por las unidades de paisaje.

En este sentido, la unidad de paisaje debe vehicular los estudios sobre demanda, necesarios y preceptivos para la ordenación de cada desarrollo, de manera tal, que

el producto resultante sea variado y combinado, y se eviten las reiteraciones innecesarias en las tipologías y los huecos o carencias. Cada unidad de paisaje debe estar, por tanto, vinculada a un segmento de la demanda y, también, a una parte o elemento del producto "Tenerife". Se trata así de crear un abanico o gama de posibilidades turísticas asociadas a una gama de perfiles de viajero. En razón de ello, para cada unidad de paisaje podría vincularse a unos recursos potenciales, a unos perfiles de motivaciones del viaje (y unos comportamientos asociados), y a unos recursos secundarios.

Finalmente el PIOT propone asimismo la unidad de paisaje como marco de "contabilidad medioambiental" (ámbito de compensación, mantenimiento, recuperación del paisaje, evaluación de necesidades de reinversión,...).

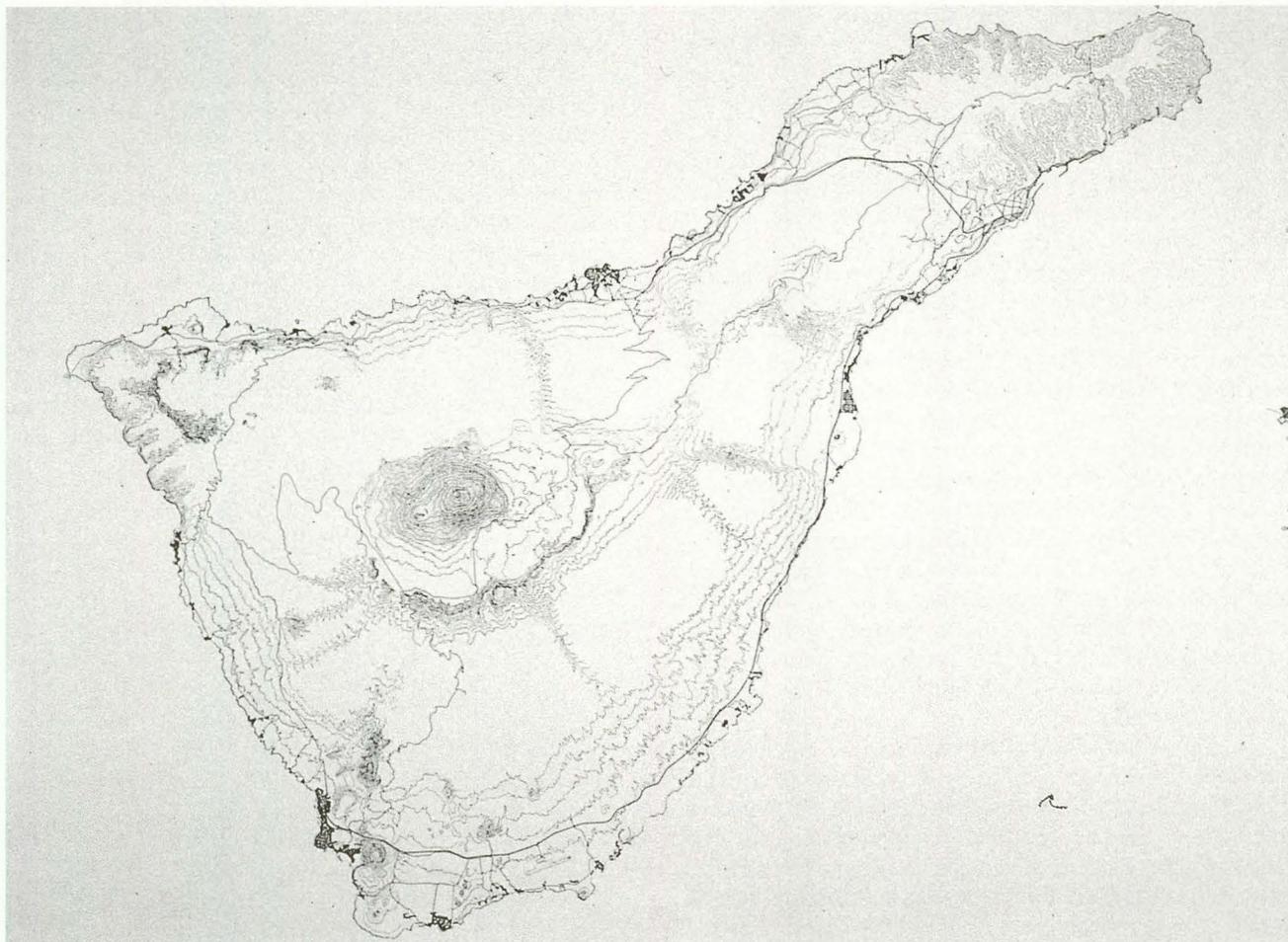
EQUILIBRIO TERRITORIAL Y POLÍTICA DE VIVIENDA

Una primera aproximación al proceso de producción de la residencia, o más genéricamente aún, del crecimiento físico de los asentamientos, pretende evaluar y para ello reproducir gráficamente el impacto territorial del mismo. Con dicha intención se llevó a cabo la elaboración

de tres series de planos, donde se interpretaba sucesivamente la forma topográfica del territorio, las construcciones existentes en 1965 y las pautas del crecimiento reciente, en doce ámbitos territoriales deducidos previamente de los análisis enfocados hacia una propuesta de comarcalización. La escala escogida tenía la intención de permitir una lectura suficientemente pormenorizada de la forma de estos procesos: del grano de los mismos; de su carácter más o menos agregado; de su encaje en el soporte geográfico o en relación con otros estudios abordados.

Estas lecturas complementaron en buena medida las comentadas al referirse a la forma del territorio insular. Confirman estrictamente las consideraciones allí recogidas sobre la ruralidad de la mayor parte de los crecimientos. Completan el reconocimiento de los diferentes procesos de transformación física de nuestro territorio, lo que permite discutir en el momento de la redacción del Avance del PIOT, los criterios más adecuados para afrontar su ordenación, el encauzamiento, o en su caso, el ajuste de los mismos.

La superposición de estos documentos con una interpretación de las propuestas de clasificación del suelo contenidas en el planeamiento vigente descubre hasta que punto ambos procesos resultan ajenos entre sí cuando se producen con lógicas bien distintas. Los crecimientos tie-



Asentamientos turísticos en franja litoral.

nen muchas dificultades para reconocer en los instrumentos de planeamiento pautas adecuadas para producirse, y en consecuencia se sitúan en la mayor parte de los ámbitos al margen de los mismos. Las diferentes figuras encuentran a su vez en los rígidos corsés reglamentistas, pero también en la ausencia de estudios con suficiente profundidad sobre los procesos y formas del poblamiento, obstáculos para ordenar aquéllos. Todo lo más el planeamiento queda relegado a un simple cometido de reconocer y legalizar aquello que ya se ha llevado a cabo. Evidentemente se pueden encontrar importantes excepciones, tanto por la madurez de los procesos, como por la calidad de los esfuerzos del planeamiento realizado.

Una segunda aproximación a este proceso de crecimiento y de producción de la residencia ha tenido un enfoque algo más tradicional y abstracto, el de la medida de la dinámica demográfica. La habitual lectura agregada a nivel municipal tiene un evidente interés y por ello se ha actualizado hasta donde ello ha sido posible con margen suficiente de fiabilidad. De ello se empiezan ya a deducir conclusiones importantes; pero en un territorio tan humanizado como el nuestro, aquel análisis no resulta suficiente.

Deben por un lado reconocerse patrones de comportamiento comunes en ámbitos más extensos (comarcas). En sentido inverso resulta absolutamente imprescindible descender al nivel de los diferentes núcleos o entidades de población, toda vez que por los efectos de las infraestructuras, esencialmente viarias, de su mayor o menor proximidad a la costa, de su vocación turística o residencial, de su origen tradicional o marginal..., presentan, aun en ámbitos muy acotados, características y evoluciones muy diversas. Por ello se planteó la elaboración de este análisis demográfico tanto desde una visión comarcal y municipal, como verificando la evolución individualizada de las algo más de quinientas entidades de población entre 1950 y 1989.

Uno de los documentos elaborados (Dinámica núcleos. Población de derecho) pone de relieve de una manera muy elocuente algunos de los principales rasgos que definen este sistema de poblamiento: peso creciente del área capitalina con ciertos indicios de arrastre metropolitano; un rosario de núcleos de tamaño medio-grande y crecimiento mantenido a lo largo del corredor del norte, que se va diluyendo a medida que avanzamos hacia el macizo de Teno; mantenimiento de esta tipología aunque con una posición mucho más atomizada en el arranque de la autopista del sur hasta Güímar; gran área vacía intermedia; y recuperación del despliegue territorial de entidades en el extremo sur, con un tamaño más reducido y dinámicas opuestas (explosiva en la costa, decreciente o estabilizada en el interior) que se diluye igualmente al avanzar de nuevo hacia el macizo.

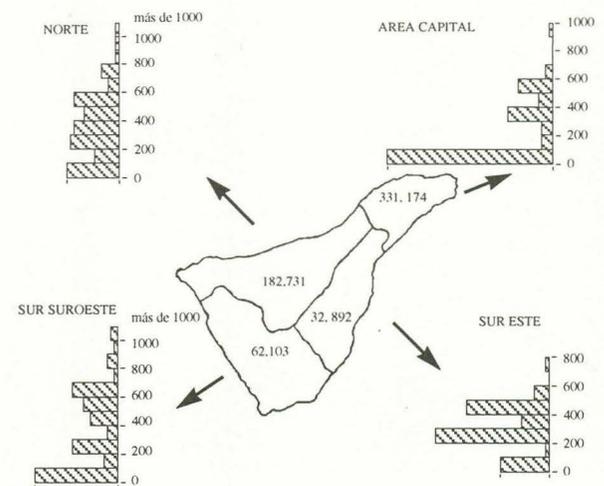
Esta lectura del impacto territorial del crecimiento, que antes se comentaba, enfatiza aún más esta interpretación. Nos muestra un proceso de ocupación del territorio mucho más extendido y difuso en la vertiente norte, algo menos hacia Agache, y mucho más concentrado en el sur. Los cuadros elaborados nos muestran también los núcleos clasificados por dinámicas y origen, y la incidencia en los mismos de ciertos factores geográficos (posición relativa y altura) o económicos (actividades primordiales). Este es-

fuerzo, y el posterior de reconocer las características urbanísticas de estas familias de núcleos, va encaminado a verificar sus patrones de formación y transformación, que requerirán en consecuencia reconocimiento y tratamiento específicos desde las propuestas de ordenación territorial.

Los cerca ya de setecientos mil habitantes de Tenerife tienen una distribución muy desigual sobre el territorio, y esto resulta mucho más patente si se analiza la densidad poblacional (habitantes por kilómetro cuadrado). Así, si la media insular está alrededor de los 175 hab/km², algunos municipios norteños o del área capital ven multiplicada esta cifra hasta por veinte veces, mientras que en las áreas más deprimidas del sur ésta se reduce a la séptima parte. Obviamente esta lectura prima a municipios como el Puerto de la Cruz, con un término reducido y casi totalmente urbanizado, frente a otros de mucha mayor extensión. El caso paradigmático sería el de La Orotava, al englobar totalmente Las Cañadas.

Parece por tanto razonable el paso subsiguiente: descontar el efecto de los grandes espacios no susceptibles de ser en ningún caso urbanizados. Nos referimos esencialmente al área de Las Cañadas y a los dos macizos extremos (Anaga y Teno) y a otros ámbitos, mucho más puntuales y reducidos, de altitud considerable (piénsese por ejemplo, que por encima de los 1.000 metros se localiza algo menos del 0,5% de la población insular, con una dinámica decreciente, donde apenas cabe destacar los núcleos de Vilaflor, Aguamansa y San José de Los Llanos). Aplicada esta aritmética la superficie útil insular queda en 1.123 kilómetros cuadrados (frente a los 2.034 previos). Esto pone de manifiesto la condición de un territorio sumamente reducido y muy densamente poblado.

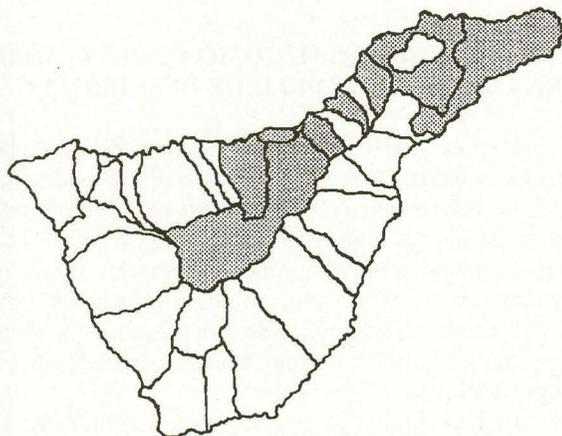
A nivel municipal los resultados enfatizan con mayor claridad aún, la tremendamente desigual distribución poblacional, y los límites extremos que se alcanzan. La densidad media ronda ahora los 630 hab/km², pero los extremos están en los 5463 hab/km² de Santa Cruz de Tenerife frente a los 39 hab/km² de Arico. Y no se trata de casos singulares. Toda la vertiente norte (con la excepción de El Tanque) presenta valores cercanos a los 400 hab/km², cuando no muy superiores (más de 1000 en La Laguna y todo el Valle de La Orotava). En el sur en cam-



Distribución altitudinal de la población de derecho 1986.

bio sucede lo inverso, con muy escasas excepciones se superan los 200 hab/km², con valores en ocasiones muy inferiores. Incluso si contabilizamos el peso que podría suponer el componente turístico, esta contraposición no varía sensiblemente. Podríamos pues referirnos a un norte muy densamente poblado frente a un gran vacío poblacional en el sur. A ello cabría añadir el carácter deprimido de algunas comarcas, la importante dispersión del crecimiento en el norte, los desequilibrios que provoca la enorme concentración poblacional en el área Santa Cruz-La Laguna, el crecimiento explosivo de los núcleos turísticos y marginales, el carácter territorial, más que urbano, de la mayor parte de los asentamientos ¿Cuál debe ser el posicionamiento ante ello de una propuesta de ordenación territorial a escala insular?

Lejos de alentar por su supuesto valor intrínseco criterios de equidistribución, o de creer en la exclusividad



Densidad por municipios (1989 - Ajuste territorial y componente turístico)

- Municipio con densidad inferior a la media (656 hab./Km²)
 ■ Municipio con densidad superior a la media

Municipios con densidad corregida (ajuste territorial) superior a la media insular

Municipio	Densidad (hab./km ²)
Santa Cruz de Tenerife	5463
Puerto de la Cruz	3208
La Laguna	1493
Los Realejos	1338
La Orotava	1114
La Matanza	715
Santa Ursula	655
Tacoronte	634
Garachico	615
Media insular	587

Municipios con densidad inferior a la media insular

Arico	39	Candelaria	302
Vilaflor	57	Arona	306
Fasnia	81	Arafo	328
Granadilla	118	La Guancha	342
San Miguel	119	San Juan de la Rambla	381
Guía de Isora	161	Los Silos	408
El Tanque	185	Buenavista del Norte	409
Adeje	192	La Victoria	418
El Rosario	243	Tegueste	436
Güímar	248	Icod de los Vinos	447
Santiago del Teide	276	El Sauzal	568

de ciertas pautas de poblamiento, defendidas, no hace tanto, por garantizar un adecuado equilibrio territorial (regla *rank-size*, entre otras), si cabe en cambio preguntarse por las consecuencias y características de esta situación. Así cabe suscitar diversas cuestiones: acerca de las ventajas en cuanto a calidad de vida (edificación, equipamiento, medio ambiente...) de estos procesos de creciente concentración demográfica en el ámbito metropolitano; hasta qué punto residencia y trabajo son coincidentes en el espacio o se están provocando considerables flujos circulatorios (entre las áreas más pobladas y las que generan mayor diferencial de empleo) con las consiguientes desventajas; acerca de la incidencia sobre la capacidad de las haciendas municipales; de las consecuencias del abandono de tierras y actividades en las áreas más deprimidas; del peso de los efectos de congestión de las aglomeraciones o de la ocupación indiscriminada o excesiva de un territorio ya muy poblado. La valoración de estas cuestiones podría en consecuencia validar hipótesis antes insinuadas en el sentido de tender a potenciar el poblamiento del sur.

El principal objetivo del PIOT al respecto será el de tender a potenciar una estructura territorial más equilibrada. En función de los desajustes del proceso de crecimiento reciente, y de los notables desequilibrios en la distribución territorial de la población se propone que, desde la ordenación y las distintas opciones de intervención (directas o indirectas) se tienda a incentivar un modelo de distribución territorial de la población, actividades y recursos más equilibrado.

Esto implicaría:

- Acciones para intentar paliar los graves déficits de las comarcas más deprimidas (Isla Baja, Agache, Arico-Fasnia...).
- Incentivación de un proceso de concentración de recursos multipolar en la vertiente norte. No necesariamente reñido con un mantenimiento "corregido" de las pautas de crecimiento disperso. Apuesta por las capitales comarcales o núcleos tradicionales, con un crecimiento estable y un relativo ajuste entre expansión y soporte.
- Ralentización de la dinámica reciente de crecimiento acelerado en el ámbito metropolitano como alternativa frente al mantenimiento de la actual tendencia: hacia una creciente concentración espacial de la población, incentivada por las inversiones públicas en suelo y vivienda. En el ámbito metropolitano parece conveniente el recomendar que, lejos de alentar el mantenimiento de las actuales tendencias (concentración espacial de la población, incentivada además por la absoluta concentración de las inversiones en suelo y vivienda en esta área), que han dado lugar a la consolidación y progresiva centrifugación del suburbio marginal y a niveles crecientes de saturación e ineficiencia de la infraestructura soporte, se tomen las medidas adecuadas para que esta dinámica se ralentice. Un crecimiento mantenido, pero con un ritmo mucho menos intenso debería permitir el ajustar en paralelo las necesidades de urbanización y mejorar paulatinamente los estándares dotacionales, una más adecuada integración de la población y evitar la consolidación de ciudades dormitorio. Esto permitiría además el ir ejecutando asimismo la infraestructura de conexión suficiente para asegurar una mejor relación de dichos barrios de crecimiento explosivo con el

Evolución del número de viviendas terminadas (1979-1989)

Promoción Pública (Tenerife)	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Protegidas (Provincia)	766	586	1.090	218	377	752	167	511	757	152	985
Libres (Provincia)	1.311	789	372	881	913	2.706	1.819	2.168	1.539	1.306	2.310
Totales (Provincia)	3.837	2.387	3.817	1.873	3.247	1.848	2.160	3.563	6.223	6.884	7.558
	5.148	3.176	4.189	2.754	4.160	4.554	3.979	5.731	7.762	8.190	9.868
Indice públicas/totales	15%	18%	26%	8%	9%	17%	4%	9%	10%	2%	10%
Indice Libre/protegidas	2,9	3,0	10,3	2,1	3,6	0,7	1,2	1,6	4,0	5,3	3,3
Indice protegidas (Año base 1979)	100	66	28	67	0,7	206	139	165	117	100	176
Indice libres (Año base 1979)	100	62	99	49	206	48	56	93	162	179	197

conjunto del área urbana, evitando su colmatación desarticulada.

d.) A partir del objetivo prioritario de tender a incentivar el poblamiento del sur-suroeste, en esta vertiente se plantea la rehabilitación de los núcleos turísticos de crecimiento explosivo; la consolidación de aquellos tradicionales y recientes cercanos al corredor y destinados a albergar con garantías un crecimiento destacado de la población de servicios (San Isidro, Cabo Blanco, Buzanada, Adeje, Tamaimo...) y la urbanización y equipamiento selectivo de los núcleos marginales costeros, frenando o reconduciendo su crecimiento, con operaciones públicas que canalicen o disminuyan la demanda segunda vivienda costera (campings, pequeños asentamientos, etc).

Si profundizamos en el análisis de la producción pública de residencia (incluyendo la promoción de suelo) por parte de las diferentes administraciones y entidades, o en el posible efecto del planeamiento urbanístico, encontraremos otros argumentos que explican aquella situación: el sur ha sido el gran olvidado. La práctica totalidad de las inversiones públicas destinadas a la producción de la residencia se han concentrado alrededor del área capitalina, o en algún municipio norteño. La oferta pública ha ido sin duda a cubrir las necesidades más perentorias, allí donde aparentemente se manifestaban, pero esto ha contribuido a realimentar aún más esa, sobre el papel, mayor demanda. Entre tanto los importantes crecimientos recientes en el sur se producían en forma de poblados marginales. Más de dos tercios del crecimiento registrado en los municipios sureños en los últimos treinta años se ha producido al margen de cualquier tipo de proceso reglado de planeamiento y fuera de los núcleos turísticos. El planeamiento ha llegado tarde a los San Isidro, El Fraile, Buzanada y tantos otros, pero lo que tampoco ha llegado aún a estos núcleos de crecimiento tan explosivo y desafortunado ha sido la producción pública de residencia.

Aún si el número de viviendas de promoción pública pudiera parecer muy poco relevante respecto del conjunto del total de las construidas, hay que considerar que dichas operaciones constituyen un instrumento con un notable volumen de inversión (subvenciones, construcción, preparación del suelo residencial...) y cuyos efectos en la distribución territorial de la población pueden resultar muy significativos. Cabría pues reclamar a la política de promoción directa de vivienda, o de incentivación de la misma, su cuota de responsabilidad en la ordenación territorial, al objeto de corregir la tendencia actual de concentración espacial de la población y sus efectos desequilibradores en el área capitalina y en el resto de la isla. Entende-

mos que incluso desde la modestia de los recursos disponibles en este ámbito es posible e imprescindible ejercer también una determinada política urbanística, corresponsabilizarse en definitiva de la labor de ordenación, de gobierno del territorio. Por ello se plantea la necesidad de enfocar la política de vivienda como instrumento al servicio de la ordenación territorial propuesta.

EL SUELO INDUSTRIAL COMO OPORTUNIDAD PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La previsión, localización y dimensionado de las actividades industriales ha constituido tradicionalmente uno de los instrumentos clave de la ordenación territorial. Esto era así en unos momentos en que se confiaba en la industria como motor del desarrollo económico, con efectos importantes sobre el poblamiento y las restantes actividades. El ejemplo paradigmático de esta postura es la política regional de los años sesenta centrada alrededor de los denominados polos de desarrollo.

Hoy en cambio parece negársele a la industria tenerfeña, y a la canaria en general, su capacidad para incidir destacadamente en el desarrollo económico de este territorio, para constituirse en sector motor, de arrastre de otras actividades. Las razones para ello (supone apenas un 13% del VAB o no genera más allá de un 8% del empleo total) son evidentemente muy discutibles y deben ser rigurosamente discutidas, no tan solo desde variables económicas, sino asimismo desde la vertiente territorial.

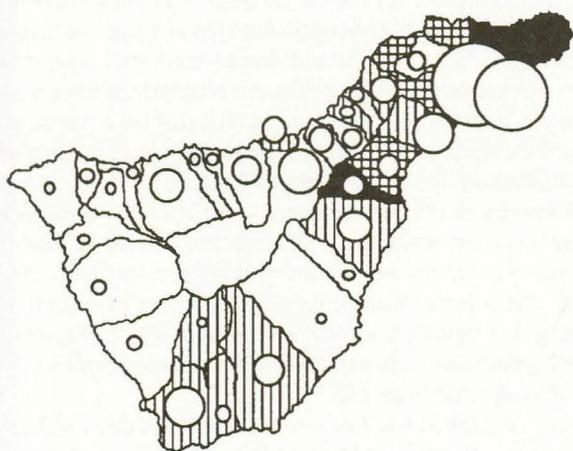
Debe sin duda destacarse la existencia de más de veinte mil puestos de trabajo directos; de dieciséis millones de metros cuadrados legalmente clasificados como suelo industrial (amén de otros al margen del planeamiento), de los que apenas unos cinco millones están ocupados; la singularidad de dos grandes polígonos (de casi doce millones de metros cuadrados en conjunto), cuyo destino no parece por el momento del todo decidido; la reciente y destacada labor impulsora de diferentes entidades y principalmente de Gestur, en la construcción de nuevos polígonos de tamaño pequeño y medio para encauzar demandas de tipo local; las constantes peticiones en este sentido y los compromisos de inversión pública; la evolución última, dinámica y creciente, de este tipo de actividades; la importante movilidad actual de las empresas industriales en el nuevo espacio económico europeo y el carácter renovado de muchas de ellas, más respetuosas con el equilibrio medioambiental; la necesidad de ofrecer alternativas a los innumerables talleres y almacenes que encuentran

V.A.B. provincial (P.I.B. al cf-pc)	1983	1985	1987
Sector industrial	37.764	51.341	136.503
Sector servicios	227.589	351.179	484.727
Empleo	1983	1985	1987
Sector industrial	15.673	15.369	16.686
Sector servicios	130.241	137.078	154.324
Productividad	1983	1985	1987
Sector industrial	2,41	3,34	8,18
Sector servicios	2,13	2,56	3,14

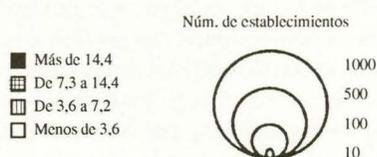
aún difícil encaje en los tejidos residenciales de los núcleos. Todo ello presupone la necesidad de dedicar desde el Plan Insular de Ordenación un estudio detenido a este sector.

Esto no se plantea obviamente con la vana pretensión de reconducir desde este enfoque, medidas que corresponden al campo de la política económica, aunque sí de aclarar, medir y en su caso pautar las implicaciones territoriales del ejercicio de esta actividad. Pero tampoco se trataría de traducir acriticamente, de una manera determinista, aquellas opciones planteadas desde una preocupación exclusivamente economicista, antes bien de contribuir a verificar su ajuste y a encauzarlas, o a facilitar en última instancia la implantación ordenada sobre el territorio, de aquellas actividades industriales que refuerzan el modelo defendido. En este sentido desde las tradicionales opciones de previsión y localización de suelo industrial, de la reconducción de las áreas existentes, del trazado de grandes infraestructuras o de la consideración de actividades complementarias, hasta las medidas de incentivación, subsidio o exención, que ayuden a sistematizar la distribución de estas actividades sobre el territorio, existe un amplio abanico de instrumentos.

Y en primera instancia resulta absolutamente imprescindible profundizar en el conocimiento de la dimensión espacial de este sector, toda vez que es un aspecto poco o nada conocido y cuya discusión resulta en cambio



Distribución de los establecimientos industriales en 1989.



absolutamente indispensable, al objeto de afrontar la ordenación urbanística de la isla. Se dispone en estos momentos de numerosos estudios sobre la industria en Canarias y en concreto en Tenerife, incluso algunos de ellos muy recientes y planteados desde la voluntad de discutir sus opciones estratégicas de desarrollo. Esto excusó al PIOT de profundizar en todos aquellos aspectos ya suficientemente tratados o de reproducir una vez más un complejo aparato estadístico para describir la evolución y características de cada uno de sus subsectores.

En cambio no existía prácticamente ninguno que abordara el análisis desde una preocupación territorial, que situara en la isla las piezas industriales, que las midiera y valorara los efectos de su implantación, que verificara los parámetros físicos con que se producen dichas implantaciones y sus posibles desajustes, que evaluara el suelo ofertado y realmente consumido. Los escasos datos disponibles en dicho sentido se habían demostrado relativamente desajustados; de ahí la voluntad inicial del PIOT de profundizar en dichos aspectos.

Para ello se procedió a detectar todos y cada uno de los ámbitos industriales de la isla desarrollados de acuerdo con o al margen del planeamiento: en total, veintidós polígonos y diecisiete áreas. De cada uno de ellos se realizó un estudio detallado, en la que se recogían, a partir del análisis del planeamiento que los vinculaba, de los sucesivos planos y fotos aéreas, que permitiesen reconocer su evolución, y de un detenido reconocimiento sobre el terreno: un conjunto homogéneo de datos relativos a su localización, promoción y planeamiento; sus características de zonificación, superficies y aprovechamientos; su evolución temporal (compromiso, efectiva ocupación de suelo y nivel de urbanización); las empresas y actividades actualmente instaladas. Todo esto se tradujo además gráficamente en planos a escalas entre 1:25.000 y 1:2.000, que recogían su localización valorada respecto a la forma del territorio, principales infraestructuras y asentamientos, así como su ordenación propuesta y el estado actual de cada uno.

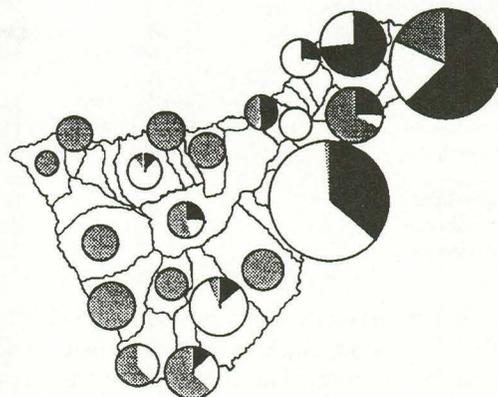
A partir de estos trabajos, la conclusión seguramente más llamativa es la que nos ofrecieron los datos más agregados. En estos momentos y considerando exclusivamente los ámbitos industriales correspondientes a lo que se han denominado polígonos (que han surgido a partir de un instrumento de planeamiento previo), la oferta de suelo industrial aprobada alcanza casi dieciséis millones de metros cuadrados, que se incrementaría en nueve millones más, de prosperar las figuras de planeamiento en trámite. A éstos cabría añadir otros siete millones de metros cuadrados si se contabilizaran las que se han calificado como áreas (ámbitos industriales cuyo origen no está en un plan con destino industrial, aunque posteriormente hayan podido ser calificados urbanísticamente como tales), con ejemplos tan significativos como el sector portuario o la refinería en Santa Cruz; los entornos de ambos aeropuertos, ciertas zonas aisladas en Ofra o la Vuelta de los Pájaros; los grupos de naves a lo largo de la autopista del norte, entre La Laguna y Santa Ursula. Pero aún manteniéndose en la medida del suelo industrial neto existente (aprobado) unos 16 millones de metros cuadrados, tendremos que el realmente consumido (parcelado y ocupado) alcanza apenas 5

millones, y no por falta de efectiva disponibilidad, toda vez que el ya urbanizado es muy superior, y que este "consumo" real ha tendido a seguir unas pautas relativamente homogéneas, con una muy ligera inflexión desde 1987. Lógicamente las interpretaciones de estas grandes cifras no son ni sencillas, ni unívocas. Pero algunos extremos parecen empezar a quedar claros.

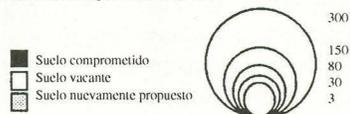
Existe una oferta potencial considerable de suelo industrial (que podría hasta considerarse desmesurada, aunque luego se volverá sobre ello), que triplica cuanto menos el suelo y el techo desarrollado hasta la fecha, y que de mantenerse los actuales ritmos de la demanda, tardaría algo más de unos veinte años en cubrirse.

Las grandes extensiones industriales, tales como en nuestra isla los polígonos de Granadilla y Güímar, se critican extensamente como modelos totalmente obsoletos. La industria plantea hoy otros requerimientos, no sólo medioambientales, sino a su vez de ordenación urbanística, de relación estrecha (antes era separación tajante) con las restantes actividades. Las alternativas se suelen plantear a veces bajo el enunciado un tanto genérico y excesivamente ambicioso de parques tecnológicos. Estas grandes extensiones de suelo industrial vacante, particularmente el polígono de Granadilla, pueden interpretarse quizás, como un cierto desajuste, pero al tiempo, como una de las grandes oportunidades para un nuevo tipo de desarrollo industrial. Pero éste no cabe plantearlo sin más, de manera harto simplista, como el gran Parque Tecnológico de Tenerife. Constituiría en ese caso el mayor con mucho, de los propuestos hasta ahora en nuestro país, sin que se haya demostrado su viabilidad como tales hasta el momento. En cambio, atisbos hay de posibles demandas interesadas, e interesantes para Tenerife, de un renovado tipo de desarrollo industrial, más en sintonía con las recientes experiencias de parques empresariales, europeas y españolas, o de las propuestas últimas de centros de innovación. Las dificultades de pretender ordenar lo excepcional, los factores aún imprevisos, resultan bien evidentes, pero el reto merece sin duda ser afrontado.

Pero al tiempo que se evidencia una brecha tan notable entre la oferta potencial de suelo y la demanda de ocupación industrial, se están produciendo peticiones continuadas, y en buena medida justificadas, de calificación de nuevo suelo industrial en otros ámbitos insulares; se están llenando los polígonos supuestamente industriales



Suelo industrial comprometido en 1991

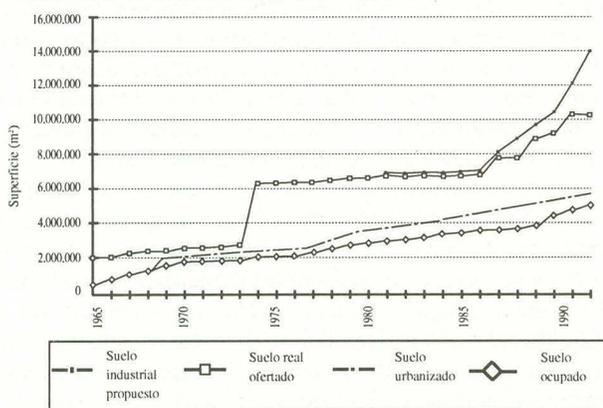


de actividades mayormente comerciales, o a lo sumo de almacenamiento; se está produciendo la retención de esas parcelas industriales, adquiridas tras una intervención urbanizadora pública, encareciendo sobremedida, en última instancia, el producto final; se mantienen diversas bolsas de actividades incómodas en áreas densamente pobladas; varias industrias que pretenden instalarse en la isla no encuentran la solución adecuada a sus requerimientos y no se establecen, o provocan la modificación del planeamiento vigente.

Todas éstas son circunstancias concurrentes y algunas de ellas no dejan de ser manifestaciones, en parte lógicamente consustanciales al sistema, de importantes desajustes en la ordenación territorial de la industria. Nos remiten en cualquier caso a la heterogeneidad de los diferentes modelos, y por tanto a la necesidad de tratarlos de forma diferenciada. Así, si de forma genérica se podría valorar la conveniencia de desincentivar la nueva oferta de suelo industrial, esto no podría extenderse de manera indiscriminada a todos los ámbitos de la isla. Al tiempo exigiría tomar otras medidas: valorar muy selectivamente las nuevas iniciativas, incentivando en todos los casos la previa colmatación del suelo existente; elaborar planes de rehabilitación de los principales polígonos, de modo que mejoraran su infraestructura y se dotaran de los servicios que hoy en día carecen; plantear la posibilidad de vincular algún área industrial a la previsible zona de libre comercio; controlar la instalación de actividades industriales al margen del planeamiento; exigir cláusulas en la reventa de las parcelas industriales que evitaran opciones meramente especulativas, etc.

En todos los casos se trataría de opciones no globales, sino a aplicar diferenciadamente en los distintos ámbitos territoriales y categorías de suelo industrial. Así por ejemplo conviene reconocer el proceso de transformación comercial-terciaria de algunas de las bolsas industriales incrustadas en los tejidos residenciales dentro del ámbito metropolitano, en aras a corregir los desajustes detectados. Esta terciarización constituye por otro lado una tendencia bastante manifiesta dentro de esta categoría, fundamenta-

Evolución de la oferta y compromiso del suelo industrial 1965-1991.



da en buena medida a las excepcionales condiciones de centralidad de que gozan estos sectores, por lo que sería conveniente replantear sus condiciones de ordenación física, acceso, aparcamiento o servicios.

Cabe valorar positivamente el carácter unitario de las operaciones industriales vinculadas al desarrollo del sur turístico, aunque no su excesiva concentración. En todo caso se considera importante evitar la aparición indiscriminada de nuevas áreas de estas características. En cuanto a las operaciones industriales vinculadas a las grandes infraestructuras parece imprescindible que fueran objeto de un proceso de ordenación conjunto con aquellas (operaciones de expansión del recinto industrial-portuario, plan director de ambos aeropuertos). Se valora asimismo como muy conveniente el modelo más desconcentrado de la vertiente norte de la isla, con pequeños polígonos de almacenamiento y servicios (que no estrictamente industriales) a lo largo del corredor viario; modelo que cabe potenciar, aunque buscando un grano algo menor y menos compacto de los sectores, y vinculándolos a su efectiva atracción de las actividades locales.

En función de todo ello, si los objetivos de carácter general del PIOT con respecto al sector industrial podrían enunciarse esquemáticamente como:

- desarrollar una fuerte base industrial;
- promocionar empresas innovadoras, con un componente importante en I+D y un alto valor añadido de su producción;
- acometer la articulación del sistema ciencia-industria para garantizar que la generación de innovación tecnológica redunde en un desarrollo más endógeno, autosostenido y armónico;

Su traducción en objetivos de carácter territorial supondría: desarrollar una política selectiva de suelo industrial; la mejora y recualificación del suelo industrial existente; promocionar nuevos espacios productivos.

El primero de los objetivos implica desincentivar y frenar el incremento indiscriminado de la oferta de suelo industrial; valorar muy selectivamente las nuevas iniciativas de suelo industrial y establecer medidas para evitar la retención, encarecimiento y especulación del suelo industrial.

La mejora y recualificación del suelo industrial existente pasa por la corrección de déficits en cuanto a urbanización, equipamientos, servicios e imagen de los principales polígonos industriales; lograr condiciones del entorno, calidad de las infraestructuras y elementos del diseño que favorezcan un ambiente empresarial moderno, eficaz y respetuoso con el medioambiente; facilitar al máximo la implantación de nuevas industrias en el suelo actualmente vacante y evitar su establecimiento al margen del planeamiento.

La promoción de nuevos espacios productivos se plantea con la voluntad de desarrollar un soporte físico adecuado para atraer empresas innovadoras, con un alto componente en I+D y en valor añadido de sus productos, ya sea mediante la reorientación del Parque Tecnológico propuesto, la incentivación de Institutos Tecnológicos o la promoción de los denominados Parques empresariales; facilitar la implantación de aquellas actividades basadas en el aprovechamiento de las potencialidades que abre el de-

sarrollo de las telecomunicaciones (centros - redes de teletrabajo).

Asimismo se propone la consolidación de servicios (portuarios, de transporte y comunicaciones) alrededor de las principales áreas industriales (puerto, aeropuertos, Granadilla y Güímar), con vínculos entre sí mediante terminales - intercambiadores y la potenciación de una zona de libre comercio (con actividades de transformación) vehiculada alrededor de alguno de los focos de transporte o de los dos grandes polígonos industriales. La opción del puerto de Santa Cruz parece contar en estos momentos con mayores ventajas comparativas para su arranque, aunque un hipotético crecimiento de la misma aconsejaría su traslado al polígono de Granadilla.

LA AGRICULTURA COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA Y CONFORMADORA DEL PAISAJE

Las transformaciones que en las últimas décadas ha venido sufriendo la agricultura la han desposeído de la condición protagonista que gozó hasta mediados los sesenta entre las actividades económicas de la isla. El resultado de este proceso, que debe calificarse de grave crisis, tiene ya consecuencias bien evidentes en el territorio insular, manifestándose principalmente en el abandono de amplias áreas de cultivo, particularmente aquellas situadas en las medianías de la isla, explotadas por empresas de tipo familiar y dedicadas principalmente a la producción de cultivos de autoabastecimiento interno. La disminución de los suelos destinados al cultivo de cereales, leguminosas o tubérculos (unas cien mil hectáreas en los últimos cuarenta años), muestra el alcance del abandono de las tierras agrícolas de medianías. Esto ha llevado a que la actual situación deba considerarse absolutamente crucial para el futuro desarrollo de la isla, tanto desde el aspecto económico, como del papel que dicha actividad ha jugado históricamente en la configuración del paisaje y en la conservación o recuperación del suelo.

Paralelamente hemos asistido a un crecimiento de las explotaciones agrícolas en las zonas costeras, particularmente en los terrenos, antaño áridos, de la costa suroeste, que han accedido a su condición de suelos agrícolas mediante la aportación de tierras de otros puntos de la isla y la aplicación de técnicas de regadío y control climático más evolucionadas.

La puesta en cultivo de las fincas del suroeste ha requerido grandes inversiones iniciales, ha aumentado considerablemente el consumo de agua y ha configurado un nuevo tipo de agricultura, con fuerte dependencia externa, no tan solo por estar destinada casi exclusivamente a la exportación, sino desde el punto de vista de la tecnología empleada y de la comercialización.

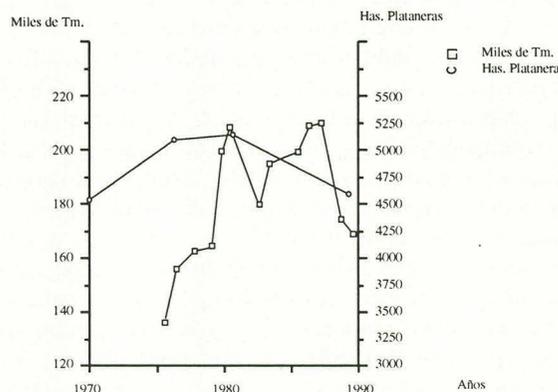
Numerosos trabajos recientes aportan su diagnóstico particular tras la evaluación de la situación actual de la agricultura en la isla, coincidiendo en señalar como problemáticas claves el abandono de las medianías y la vulnerabilidad de la agricultura de exportación, derivada de problemas de las propias explotaciones agrícolas, de la comercialización de sus productos y de la situación cambiante de los mercados. En la mayor parte de estos estudios el

balance de la situación actual es bien poco optimista, remarcando la necesidad de que en los próximos años la agricultura de la isla, y con ella las condiciones socioeconómicas del agricultor, sean objeto de profundas transformaciones.

El análisis de este sector realizado específicamente con motivo de este Plan Insular se planteó como complemento y visión territorializada de los numerosos estudios existentes. Aunque se ocupó de describir pormenorizadamente el impacto sobre el territorio y las características actuales de la agricultura tinerfeña, su objetivo primordial fue el de profundizar en aquellos aspectos menos conocidos, y más específicos, desde una visión preocupada por la ordenación territorial.

Dicho en términos muy elementales: medir y dibujar, para poder sustentar argumentadamente diagnóstico y alternativas, ha constituido nuestra preocupación básica. Resultaba imprescindible medir el impacto territorial de esta actividad, dada la enorme disparidad entre las diferentes fuentes. Los datos de los Censos Agrarios nos ofrecían en su momento una aproximación relativa, el Mapa de Cultivos una distribución muy burda sobre el territorio. Hoy podemos referirnos con bastante más precisión (y sin duda en algún extremo aún insuficiente, especialmente en cuanto a los cultivos de secano), a la existencia de 20.338 hectáreas de regadío y 8.353 de secano, lo que da un ratio

Relación Producción-Superficie cultivada Platanera en Tenerife



Fuentes: CREP (producción) Banco de datos del Cabildo Insular de Tenerife y Plan Hidrológico Insular de Tenerife (Superficie cultivada)

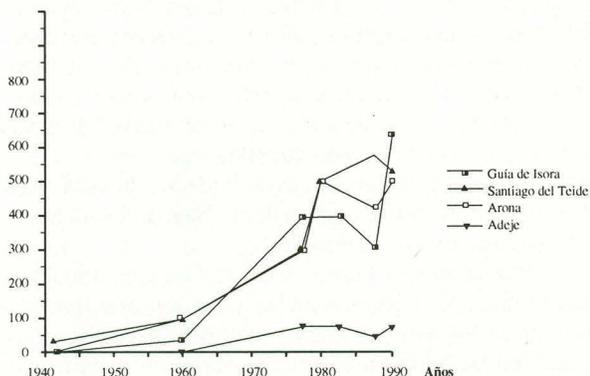
de 435 m² por habitante frente a los 4.934 m² de medios de la década de los cuarenta.

Medir no era suficiente, era asimismo preciso dibujar, reconocer sobre el territorio el efecto de esta actividad. Con este objetivo se afrontaron pues diferentes tareas de lectura intencionada de la relación entre agricultura y territorio. Así la mapificación de las áreas agrícolas (distinguiendo los diferentes tipos de cultivo), o de los terrenos con mejores aptitudes para serlo, permitió leer la forma como se ha construido este territorio y su capacidad o vocación agrícola; la superposición de la imagen anterior y la de los asentamientos costeros y los ámbitos de futuros desarrollos previstos, ayudó a verificar los conflictos en cuanto a la competencia por el suelo y evaluar la relación entre las diversas actividades; el dibujo detallado del catastro descubrió la estructura del territorio agrícola y las pautas con que se ha construido. Nos ha interesado destacar esencialmente este último aspecto, el de la agricultura como constructora de paisaje, como contribución esencial en la conformación del territorio, así como verificar la incidencia desde el planeamiento, el efecto de la clasificación del suelo o de las opciones de vincular determinadas áreas a un uso agrícola exclusivo.

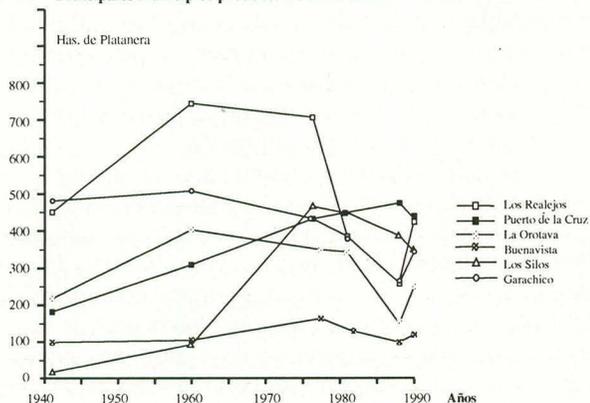
El PIOT defiende firmemente la singular importancia de la agricultura para el futuro de la ordenación territorial de Tenerife, superando el simplismo de ciertas visiones que desde un falso economicismo deducen de la escasa proporción que representa del P.I.B., o del hecho que apenas de empleo a un 7% de la población activa, y de los graves obstáculos tanto internos como externos a que se debe enfrentar, el que se trate de una actividad condenada a jugar un papel marginal, o incluso, como se ha llegado a sostener, a desaparecer o reducir muy drásticamente su implantación en el territorio.

A pesar del escaso optimismo al enjuiciar el futuro agrícola de la isla que muestran algunos estudios, la coincidencia en la evaluación de la relevancia de la agricultura, en la configuración del paisaje y en la conservación del medioambiente, es prácticamente unánime. Incluso aquellos enfoques más críticos, que consideran a la agricultura como una actividad periclitada, que ha pasado de forma

Evolución de la superficie cultivada: Platanera. Principales municipios productores en las subcomarcas del Sur.



Evolución de la superficie cultivada. Principales municipios productores en las subcomarcas del Norte.



definitiva a jugar un papel marginal en el conjunto de las actividades económicas de la isla, no se manifiestan en contra de la activación incluso de algunas áreas de menor tradición agrícola, la mejora de aquéllas con mayor potencial productivo, o la recuperación de los suelos agrícolas de medianías, todo ello en respuesta a un problema bien evidente: el paisaje y la conservación del suelo, los propios valores medioambientales de la isla, y por derivación la propia lógica y mejora de otras actividades, que precisan de dicho paisaje (léase por ejemplo turismo), dependen en buena medida de la misma pervivencia de la agricultura.

El principal objetivo de carácter general podría enunciarse esquemáticamente como la consideración de la agricultura (y del agricultor como agente principal) en su doble cometido, como actividad económica y como conservadora del medioambiente y del paisaje. Esto implica:

1. Reconocimiento del papel fundamental de la agricultura en la construcción del paisaje insular.
2. Reconocimiento de su valor económico, más allá de su supuesta poca representatividad en términos de PIB o empleo.
3. Reconocimiento institucional y económico del agricultor, en su papel de productor de alimentos y conservador del medio ambiente y el paisaje.

No cabe duda de que la superación de los problemas que en la actualidad afectan a la agricultura dependen de actuaciones de carácter sectorial, tales como:

- Organización de mercados, comercialización y transporte.
- Aprovechamiento de las ayudas económicas derivadas de la posición y singularidad de la isla.
- Mecanismos de distribución territorial de los recursos económicos derivados de las actividades que se benefician del paisaje.
- Fomento de la investigación, difusión, cooperación entre entidades y formación integral del agricultor.
- Racionalización del uso del agua, abonos y energía.
- Fomento del asociacionismo de agricultores y atracción de los jóvenes hacia la agricultura.
- Potenciar la implantación de explotaciones de carácter ecológico experimental.
- Potenciar la calidad, presentación de los productos, y creación de denominaciones de origen.
- Potenciar la recuperación de áreas agrícolas abandonadas, mediante la implantación de actividades complementarias o derivadas de la agricultura.
- Fomentar las infraestructuras y dotaciones en el medio rural.

Tomando pues dichas conclusiones como premisas de partida, y considerando como referencia los principales estudios recientes y los análisis, que de manera expresa se elaboraron con motivo del Plan Insular, se analizó el alcance de los principales problemas de este sector, poniendo el acento en aquellos que podían tener una lectura en clave territorial.

A lo largo de estas consideraciones se apuntan diversas medidas tendentes a la solución de cuestiones concretas, muchas de las cuales son objeto ya de debate en los foros especializados, referidas a la mejora de las condiciones del suelo, de las infraestructuras rurales, de la produc-

ción y comercialización, o de las condiciones socioeconómicas de los agricultores.

Como se puede apreciar en el listado antes enunciado, o en el conjunto de los trabajos elaborados, la mayor parte de estas medidas se deben considerar forzosamente como opciones de política económica, o tienen un carácter eminentemente sectorial, alejadas de las determinaciones estrictamente urbanísticas. Ello no debe ser óbice para ahondar en las posibilidades de incidir desde la ordenación territorial de una manera positiva en los problemas que tiene planteados nuestra agricultura. Y precisamente a aquellas conclusiones o alternativas que tengan un carácter específicamente territorial nos referiremos brevemente.

Un primer aspecto a destacar es el de la singular incidencia de un territorio tan desfavorable para el cultivo. Factores como las acusadas pendientes, altimetría, escasez de agua, fuerza de los vientos dominantes, o aridez del suelo, han sido escollos importantes, que el agricultor ha ido salvando a lo largo de los siglos mediante las técnicas a su alcance, que hoy abarcan desde soluciones bien ingeniosas y tradicionales, hasta las más sofisticadas y costosas, dando como resultado un paisaje agrícola con un elevado grado de artificialidad. Nos encontramos por tanto ante un territorio objeto de una lenta y esforzada construcción durante los últimos siglos.

Ello ha supuesto, además de importantísimas inversiones en capital y trabajo de los agricultores, la creación de un paisaje con el que actualmente se identifica la isla, que tiene su origen y su único sentido en la agricultura. La escasez de suelos inicialmente aptos para la agricultura ha obligado a construir previamente los terrenos cultivables. Desde este punto de vista, la conservación del paisaje agrícola, al que antes se aludía, cobra una nueva dimensión, al vincular el paisaje a la propia historia de la isla y al continuado esfuerzo de sus habitantes.

El análisis de determinados ámbitos de las medianías, afrontado específicamente para este Plan Insular, pretendía paliar en lo posible el desconocimiento de la dimensión territorial y económica de la producción agrícola destinada al autoconsumo, de singular relevancia cualitativa y cuantitativa, aún a pesar de no manifestarse a través de los indicadores habituales (cifras de producción, mano de obra empleada, participación en el P.I.B.).

El estudio de las condiciones actuales del cultivo de la papa, bien representativo de la agricultura de medianías, nos describe la profunda crisis que atraviesa el sector, atribuibles a bien diversas causas (minifundismo y condiciones socioeconómicas del productor; falta de investigación y difusión de técnicas más adecuadas; aplicación indiscriminada de productos químicos; encarecimiento de insumos básicos como el agua, semillas, fertilizantes; problemas de comercialización; escasa productividad por el bajo rendimiento variedades cultivadas...).

Y sin embargo, los análisis abordados con motivo del PIOT dejan entrever que la agricultura dominante en las medianías de la isla puede llegar a ser rentable para el productor, amén de la rentabilidad sociocultural de su mantenimiento y el del paisaje que ha construido. Curiosamente buena parte de los factores que inciden en la rentabilidad de las pequeñas explotaciones, coinciden con los

informantes de la actual crisis de la agricultura de medianías.

Por ello la necesaria transformación en profundidad de la agricultura canaria y la recuperación agrícola de las tierras de medianías ha de atender especialmente a las características de las explotaciones y a los condicionantes socioculturales de los agricultores y ha de plantearse seriamente el tema del autoabastecimiento insular, a través de la recuperación de cultivos tradicionales en la isla y que en la actualidad se hallan en decadencia, así como el impulso y organización racional de los mercados internos.

La nueva orientación de la política agraria de la Comunidad Económica Europea muestra una clara tendencia hacia propuestas que contemplan, de forma interrelacionada la actividad agrícola, el poblamiento rural, y la conservación del paisaje y el medio ambiente, paralelamente a la tradicional protección de mercados internos, política de precios y disminución de excedentes; y así plantea que es necesario mantener un número suficiente de agricultores en las tierras, como la única forma de preservar el medio ambiente, un paisaje milenario y un modelo de agricultura familiar, que es expresión de un modelo de sociedad. Ello supone reconocer, en lo que atañe al sector agrario, el hecho de que el agricultor desempeña, o al menos podría y debería desempeñar, dos funciones principales de forma simultánea: una actividad productiva y, al mismo tiempo, una actividad de protección del medio ambiente y de desarrollo rural. La actividad productiva seguirá sin duda siendo su finalidad principal. La protección medioambiental supone el apoyo a la función del agricultor, en cuanto administrador del medio ambiente, a través de la utilización de métodos de producción menos intensivos y de la aplicación de procedimientos acordes con la conservación del medio ambiente. En este sentido sería conveniente adoptar medidas con el fin, por una parte, de incentivar a los agricultores a utilizar prácticas de cultivo que respeten el medio ambiente y, por otra, de remunerar la contribución de éstos en la conservación del espacio natural y el mantenimiento del tejido rural.

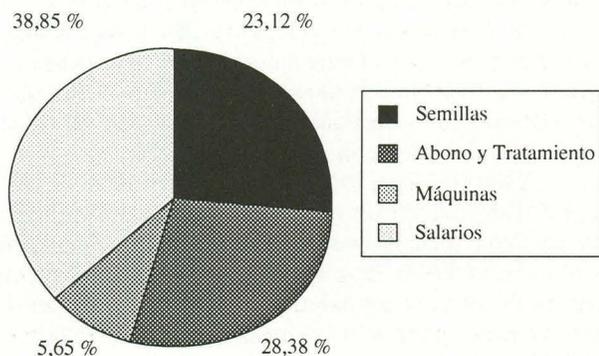
Hay que destacar además el notable papel que en Tenerife ha jugado la agricultura como constructora de paisaje, dando forma al territorio y evitando su erosión y desertización. Podemos constatar pues, la existencia de un

territorio fuertemente antropizado por el efecto de la agricultura, y frente a la actual crisis de esta actividad, frente al peligro de su desaparición o de la reducción muy sensible de la superficie cultivada por su escasa rentabilidad económica, habría que valorar sobremanera y retribuir consecuentemente este otro cometido de mantenimiento del paisaje, e incluso de un equilibrio social, económico y cultural del mundo rural. El análisis de la ocupación de los suelos agrícolas nos muestra una de las dimensiones del problema de la competencia por el suelo de diversos usos. Pero con mucha mayor claridad lo enfatizan otros dos documentos elaborados: el que nos muestra la oferta potencial de suelo aún no desarrollado (apto para urbanizar), y aquel que superpone dicha lectura, con las áreas de uso agrícola más extendidas o de mejores condiciones agrológicas. La relación entre el suelo agrícola y los destinados a otras actividades, o sin un uso determinado, no supone que los crecimientos urbanos, industriales y turísticos se puedan realizar totalmente al margen de la transformación del uso agrícola, como tampoco parece sensato aceptar sin más, que dichos crecimientos se lleven a cabo necesariamente sobre aquellos suelos de mayor aptitud para la agricultura, o en los que se han concentrado mayores inversiones destinadas a esta finalidad.

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. Y frecuentemente se ha puesto en duda la efectividad real de dichas medidas de ordenación urbanística, en relación a su incidencia en la conservación de los suelos agrícolas. De hecho la simple adscripción de unos terrenos a un uso agrícola exclusivo podría ser, y de hecho ha llegado a ser insuficiente, para asegurar el mantenimiento de los mismos. En ausencia de otras medidas y ante las expectativas de mejor retribución por el suelo de los vecinos desarrollos turísticos, ello ha llevado en algún caso a un lento proceso de abandono de los cultivos, con el consiguiente deterioro del paisaje, para forzar la eliminación de los vínculos de protección o uso exclusivo y posibilitar con ello la urbanización de dichos terrenos. Resta por tanto en muchos casos dicho tipo de medidas como un escollo, más o menos difícil de salvar, para una transformación anunciada de los terrenos.

La compleja situación de la agricultura en la isla precisa sin duda urgentemente de otro tipo de medidas. Pero esta circunstancia no excluye la contribución que, entre ellas, ha de desempeñar la ordenación territorial, no exclusivamente en la preservación de los mejores suelos agrícolas para dicho uso, sino también en la localización de las actividades, en competencia o complementarias a dicha actividad. Así, partiendo de los criterios ya expuestos: atención especial a la agricultura como actividad económica, pero muy esencialmente como formadora del paisaje, y conservadora del medio ambiente, los estudios específicamente elaborados desde el Plan Insular delimitan los suelos agrícolas de mayor interés, al objeto de plantear su preservación para dicho uso. Ello se deberá abordar en paralelo a las imprescindibles medidas de mejora y protección de la agricultura, regulación de actividades com-

Distribución porcentual de costos de producción, papas de secano. Variedad "BONITA"



patibles e incentivación de las complementarias. En este sentido cabe destacar, como se comenta extensamente en otro lado, la potenciación del turismo rural, de algunos equipamientos y servicios que enriquezcan las condiciones de vida en el medio rural; o de ciertas actividades de transformación y comercialización de los productos agrícolas.

Por ello, entre los objetivos de carácter territorial del PIOT se plantea la preservación del suelo agrícola en función de su relevancia productiva y territorial, definiendo categorías de protección urbanística del mismo. Se parte de la consideración del suelo agrícola como una inversión histórica en capital fijo, extraordinariamente costosa a nivel económico y humano. De ahí la necesaria protección de los suelos de mayor capacidad agrológica y aquellos en los que se han realizado mayores inversiones. Para ello se definen diferentes categorías de áreas agrícolas y se vinculan a las mismas, ocupaciones, usos y tipos de intervenciones admisibles bien diferentes.

Pero no cabe defender una regulación urbanística del suelo agrícola tan solo desde una visión de lo que no cabe hacer, o con criterios exclusivamente proteccionistas. Evidentemente lo más adecuado sería una ordenación productiva, más que urbanística, en aras a evitar el destino inadecuado de los escasos suelos con condiciones para ser cultivados o de despilfarrar las cuantiosas inversiones realizadas sobre el territorio, en muchas ocasiones con fondos públicos. Pero ello no es óbice para minusvalorar el alcance de las opciones de ordenación territorial.

En este sentido las propuestas del PIOT quieren ir además encaminadas a la recuperación de las medianías y los asentamientos rústicos singulares, potenciando el papel del autoconsumo y del mercado interno de sus productos, así como las actividades derivadas y complementarias de la arquitectura.

Cualquier propuesta de intervención debe encajarse en todo caso, en un marco de desarrollo integral del medio rural, bien significativo en nuestra isla. La alternativa más razonable para el desarrollo de un medio rural tan transformado como el tinerfeño pasa indudablemente por el mantenimiento o recuperación en su caso de la actividad productiva y por la propuesta de otras actividades complementarias con la misma. Evidentemente esta opción "conservacionista" debe venir respaldada por la rentabilidad de los cultivos; pero en último extremo, la consideración del valor de mantener un paisaje y unas estructuras socioeconómicas; de luchar contra la erosión de los terrenos, de favorecer la recarga del acuífero, constituyen argumentos que deben pesar igualmente frente a visiones exclusivamente productivistas. Piénsese en la medida de rentabilidades que no tienen traducción en el mercado, ya sea por su intangibilidad (valores medioambientales) o por producirse al margen de los cauces habituales (autoconsumo, intercambio), y que en cambio deben ser evaluadas y defendidas.

Desde el PIOT se propone asimismo un proceso de transferencia de recursos destinado al mantenimiento y mejora del paisaje agrícola y se plantea como directriz la necesidad de subvencionar el cometido de agente medioambiental que caracteriza al agricultor. Si bien la ordenación urbanística por sí sola no resuelve los problemas, sean

agrícolas o de otra índole, ésta no debe rehuir el debate de la posibilidad de preservar los mejores suelos agrícolas de posibles expectativas de transformación, propiciando que, en aquellos de mayor aptitud, se centren los esfuerzos en el mantenimiento y mejora de la agricultura, y con ella, del medio rural. Tampoco debe rehuir la responsabilidad de contribuir, desde su enfoque e instrumentos específicos, a crear las condiciones más adecuadas para aplicar una nueva política agraria.

EL SOPORTE ESTRUCTURAL DEL CRECIMIENTO

El tercer tipo de lectura, desde la que se propuso afrontar este diagnóstico previo a la redacción del Plan Insular de Ordenación, se apoya en el reconocimiento de la responsabilidad, singularmente relevante, de ciertos elementos de infraestructura en todo modelo de ordenación territorial. Se incluirían 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. Pero asimismo otras cuestiones igualmente tan importantes en nuestro caso, como el agua, o la incidencia creciente de las grandes piezas de equipamiento en un nuevo sistema de organización del territorio.

Se trata en todos los casos de operaciones con un notabilísimo grado de incidencia en el territorio y que tienden a plantearse habitualmente desde una lógica propia, y en muchas ocasiones ensimismada, ajena a los notables efectos que desencadenan. Constituyen además las intervenciones públicas más potentes, y por ello resulta razonable reclamar un marco de contrastación unitario, su encaje desde una visión territorial general.

El tercer gran objetivo del PIOT suponía entenderlo como marco de coordinación de los diferentes planes e intervenciones sectoriales, contextualizándolos respecto a una interpretación global y superando su especificidad. 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 infraestructuras y equipamientos: carreteras, hidrológico, de vertederos, directores de los aeropuertos, pesqueros, de dotaciones escolares o recreativas, de parques integrados, de áreas deportivas...) sino de constituir el referente básico para su contrastación con la realidad y con el proyecto territorial previsto. Se propuso asimismo -a requerimiento del Cabildo- un escalón más, el llegar a formularse como un Programa de Inversiones en cuanto a las infraestructuras de alcance supramunicipal, de establecer criterios para su evaluación y priorización. Este último cometido se afrontará específicamente en la siguiente fase de la redacción de este documento, aunque en la elaboración de muchas de las propuestas se han tenido ya en cuenta criterios que van mucho más allá de la propia especificidad de cada uno de los tipos de intervenciones.

Nos referiremos en esta sesión exclusivamente al cometido de la infraestructura viaria en tanto que organizadora de un territorio, planteando su tratamiento desde el PIOT como ejemplo de las aportaciones metodológicas desarrolladas en la discusión de la infraestructura portua-

ria, de los aeropuertos, grandes dotaciones o del propio planeamiento.

Empezaremos precisamente intentando verificar en el análisis del proceso histórico de construcción del viario, cómo se ha venido materializando este papel tan protagonista en la transformación del territorio. En 1982, y como parte de un estudio territorial del sur de Tenerife, se llevó a cabo un análisis detenido del proceso de construcción de la infraestructura viaria. A partir de la cartografía histórica y de la documentación de proyectos de carreteras entonces disponible se elaboraron unos planos de interpretación de las sucesivas etapas de este proceso. El estudio de los documentos entonces realizados facilitó una interpretación de la red de comunicaciones existente y permitió además una lectura más comprensiva e integrada territorialmente de los nuevos trazados propuestos o previsibles. Diez años después nos propusimos completar aquellos análisis, extendiéndolos ahora al conjunto de toda la isla. Ello se hizo no tan solo por el valor intrínseco que podía tener como trabajo previo a algo que se está afrontando en estos momentos (la recuperación de estos antiguos senderos), sino además desde el convencimiento de que reconocer minuciosamente como se han dispuesto dichos caminos sobre el territorio constituye una herramienta valiosa al juzgar las nuevas propuestas.

A este objeto se elaboraron, completamente de nuevo, diversos documentos gráficos que pretenden asimismo explicar el proceso de construcción de la infraestructura viaria. Previamente se dibujaron con suma precisión en un plano a escala 1:50.000 el conjunto de caminos y vías que a lo largo del tiempo han venido estructurando la morfología de este territorio, el dibujo del catastro, el emplazamiento de las construcciones y la actividad agrícola. Este plano, que nos ofrece una visión de la estructura de caminos y carreteras hacia 1960, no incluye intencionadamente los trazados de las recientes y más potentes infraestructuras (autopistas y grandes arterias urbanas), ni de aquellas más directamente vinculadas a la moderna actividad turística, al pretender explicar tan solo aquellas trazas que han dejado una huella señalada en la organización parcelaria.

A partir de este plano se elaboraron otros cinco, dibujando los elementos más característicos correspondientes a cada una de las etapas en que se ha subdividido el proceso de construcción de la infraestructura. A su vez se recogieron en cada uno de estos dibujos los planos históricos en que se basó dicha interpretación, que se pretendió fuera lo más fiel posible a esta documentación gráfica disponible.

Un posterior documento intenta reconocer por ámbitos territoriales las distintas formas de organización de los trazados. Pretende ofrecer una lectura sintética de los condicionantes que imponen la topografía y la organización de los asentamientos y actividades sobre el territorio en la construcción de la red. Así el análisis de las trazas resultantes constituye una herramienta muy valiosa para comprender, no tan solo el resultado de un proceso histórico y su trascendencia en la actual organización territorial, sino al objeto de medir, con una relativa perspectiva temporal, las aptitudes y requerimientos de estas redes y la demanda y adecuación de nuevos elementos a las mis-

mas. La superposición, en un último plano, de dichos caminos y carreteras sobre una base topográfica, donde se han reconocido las áreas con pendiente diferente, completa esta lectura cruzada de la forma de los trazados, como integrante del reconocimiento de la forma general del territorio.

En cada una de las cinco etapas en que se ha dividido el proceso de construcción de la red viaria, se quisieron enfatizar los argumentos que se consideraron más relevantes. Por ello, al igual que en el estudio abordado años atrás, el mismo encabezamiento de cada uno de los planos pretende acentuar aquellas características predominantes o aquel argumento central del periodo, por encima de tantos otros acentos más particulares:

1779-1852 Los caminos colonizan la isla.

1858-1891 El duro inicio de la construcción de las carreteras.

1891-1920 La recuperación del mar como territorio.

1920-1960 La construcción del territorio de la agricultura.

1960-1991 La estructura metropolitana y la puesta en juego del sur turístico.

Al final del recorrido, realizado a lo largo del proceso de construcción del viario, se muestra la imagen de una red principal de carreteras centrada esencialmente en una estrecha franja de medianías y modernamente en la banda costera; el fracaso repetido en la empresa de cerrar un anillo homogéneo; el olvido relativo de las vías transversales y algo menor de la relación, otrora primordial, mar-medianía-montaña; una tupida red capilar, sedimento de un rico proceso histórico con bien diversas alternativas, y eterna olvidada en cualquier plan sectorial.

Sin embargo los tópicos resultan siempre recurrentes. El refuerzo del modelo anular costero constituye el objetivo básico, en ocasiones casi exclusivo, desde el anterior Plan Insular de Doxiadis hasta nuestros días. Y sin embargo, como tendremos ocasión de comentar después, los recorridos habituales mayoritarios suelen llevarse a cabo dentro de una misma comarca, resultan escasos los intercomarcales de distancias medias y casi inexistentes los trayectos largos. Antes de pasar a explicar los análisis realizados sobre el actual funcionamiento de la red, conviene detenerse en la evaluación de ciertos datos significativos.

Con frecuencia se recurre a la consideración de algunos datos agregados de carácter general como indicadores del nivel (accesibilidad, articulación, capacidad de respuesta, concentración...) de la red de carreteras. El mismo Plan General de Carreteras, en curso de ejecución, contiene alguno de ellos, que se comentan ahora, junto con algún otro más reciente, a efectos de ofrecer una visión, que no deja de ser cuantitativa y abstracta, de la red insular; visión que será absolutamente imprescindible seguir completando con un reconocimiento mucho más detallado, y, esto será lo esencial, territorializado de la misma.

Así una primera referencia destacada es la de que Canarias, y en concreto Tenerife, cuentan con una densidad de carreteras (Km por Km²), que casi dobla la media española. La proporción de 0,57 km/km² resulta en este sentido remarcable frente a la de otros territorios, proporción que se incrementaría hasta 1,02 km/km² si nos refiriéramos al espacio insular útil, descontando aquellos pa-

rajes topográficamente inaccesibles. Sin embargo estas cifras no deben llevarnos a una conclusión excesivamente optimista, toda vez que nos constatan en última instancia, la necesidad de una red más densa, atendidos los propios condicionantes morfológicos de este territorio insular y por la ausencia de medios de transporte alternativos (por ejemplo el ferroviario).

Si nos referimos al conjunto de datos elaborados comparando nuestra situación con la de otros territorios peninsulares, descubriremos en cambio una proporción sensiblemente inferior de longitud de la red, con respecto a la población que la utiliza, proporción que tiende además a distanciarse progresivamente de la de otras comunidades. Este indicador si que nos ofrece una lectura evidente en cuanto al nivel de congestión de una red, y de una estructura territorial tremendamente jerarquizada.

En el mismo sentido la proporción de vehículos por cada mil habitantes es algo superior en Tenerife y Canarias, que en el resto de España, pero muchísimo más si en cambio nos referimos al número de vehículos por longitud de la red. Este indicador es en extremo preocupante, toda vez que el índice de crecimiento del parque móvil muestra una tendencia notablemente acentuada.

Un simple ejercicio especulativo, consistente en evaluar la demanda de nuevas carreteras, al objeto de simplemente mantener, sin introducir mejoras, los actuales niveles de gestión, atendida la evolución reciente del número de vehículos matriculados, nos llevaría, por reducción al absurdo, al convencimiento de la absoluta imposibilidad de corregir las deficiencias cuantitativas con la simple construcción de nuevas vías para satisfacer una demanda siempre creciente.

Pero estas consideraciones previas, a un nivel excesivamente abstracto y agregado, parece imprescindible que sean completadas con un reconocimiento mucho más detallado, y fundamentalmente territorializado, de las características físicas y de funcionamiento de la red viaria.

Por ello se propusieron en la fase de diagnóstico del Plan Insular tres tipos de trabajos. El primero comprendió los siguientes cometidos:

- Estudio sobre los parámetros de utilización de red de carreteras, con un grafiado estrictamente proporcional del conjunto más completo y homogéneo de aforos, en cuanto a tiempo y extensión territorial, de que se ha podido disponer.
- A partir de la asignación de las capacidades potenciales de circulación en condiciones normales se realizó una valoración del nivel de colmatación de las carreteras insulares.
- También se llevó a cabo un estudio de cortes a modo de pantallas verticales y horizontales para ver la evolución de los volúmenes de tráfico a lo largo de la isla, así como su distribución interna.

Un segundo grupo de trabajos se centró en el estudio de la movilidad comarcal y las distintas interrelaciones que se pueden deducir. Para ello se reprocesaron las matrices originales de las tres áreas de encuesta del Plan Regional de Carreteras, de 128x128 orígenes-destinos y se reconvirtieron a unas matrices con origen-destino en las comarcas comentadas con anterioridad. Como reflexión final se han clasificado las posibles intervenciones con res-

pecto a tres escalas de reflexión con respecto al viario: la que hace referencia a la movilidad insular y con ello esencialmente al anillo insular, las relaciones de carácter intra-comarcal y el sistema de recorridos en que no prima la máxima accesibilidad o fluidez (paisajísticos, rurales, agrícolas...).

Otro campo de reflexión paralelo lo constituyeron el estudio de las características del transporte regular de viajeros, con carácter interurbano, llevado a cabo primordialmente por la compañía Titsa. Se llevaron a cabo tres gráficos donde se pone de manifiesto la oferta de transporte de viajeros de largo y corto recorrido, así como el conjunto del transporte de viajeros para toda la isla.

¿Qué conclusiones remarcables podemos ir sacando de estas lecturas?

En primer lugar verificar las enormes diferencias entre la forma de la red y el uso que de ésta se hace. La red viaria de la isla está organizada a grandes rasgos por dos sistemas viarios complementarios. Por un lado una estructura de dos anillos concéntricos que transcurre con un relativo paralelismo a la línea de la costa. El anillo superior da servicio a los núcleos de población tradicionales y el inferior a los asentamientos más modernos sobre la costa. Entre ambos anillos existe una muy importante y pautada red secundaria de vías. El segundo sistema lo forman un conjunto de vías de carena que a modo de espina dorsal articulan la parte alta de los macizos de montaña, con una conexión cada vez más escasa entre este viario alto y el inferior formado por los anillos. Pero existen también unas condiciones de uso, que hacen que este modelo que parece muy homogéneo en su forma, quede completamente alterado.

Por otro lado destacar el considerable valor urbanizador de la red. La construcción de nuevas vías, o su transformación, ha supuesto una disminución sustancial del uso de otras existentes, lo que ha modificado el sistema de acceso al territorio de una manera radical y ha generado unos nuevos puntos de localización de actividad, con el consiguiente cambio en el modelo de ocupación del territorio. La generación de nueva vialidad ha supuesto una mejora relativa de la accesibilidad, que junto con otros factores ha supuesto el crecimiento de Arona, Abona, La Laguna, Norte y en menor medida Isora. La no participación en la mejora sustancial de la vialidad, y por lo tanto en una disminución relativa de la accesibilidad frente a otras áreas, explican fundamentalmente el estancamiento de la comarca de Daute y el despoblamiento de la Isla Baja.

Con respecto a los volúmenes de tráfico. El gráfico de las intensidades de circulación enfatiza la existencia de tres puntos de gran concentración: el área metropolitana de Santa Cruz, el conjunto de núcleos del valle de la Orotava y el área turística alrededor de la playa de Las Américas. Estos volúmenes siguen siendo muy significativos en las vías que unen estos tres puntos entre sí por el levante, por lo que se generan unos corredores de alta concurrencia. Al oeste del valle de la Orotava y al noroeste de Las Américas los volúmenes decrecen notoriamente, en especial en dirección a Icod. En el interior de estas tres áreas aparecen un conjunto de vías internas, que siguen aforando unos valores altos de tráfico. Como valores poco importantes destacan en cambio los de las vías de cornisa,

tanto del Teide como de Anaga, así como de las de acceso a ellas, de un carácter eminentemente recreativo. Es también significativo el bajo volumen de tráfico del arco del anillo insular comprendido entre Icod de los Vinos y Santiago del Teide, o extraordinariamente bajo en el tramo Arico-Güímar cuyos valores son inferiores incluso a los de las vías dorsales.

El desigual nivel de utilización de la red viaria. Una vez verificada la capacidad potencial, en condiciones normales, de los diferentes tramos de las principales carreteras, ésta se cruzó con la información detallada sobre la intensidad de circulación en las mismas. Resulta bien llamativo el considerable nivel de saturación de los accesos a Santa Cruz, de las vías que atraviesan las áreas turísticas de Los Cristianos-Las Américas, o de algunos tramos de carreteras próximas a algunos núcleos en el norte, como en el caso de Los Realejos, frente al bajo nivel de utilización de otras carreteras tan significativas como las dorsales o la general del sur.

Con respecto a la movilidad. Para un análisis de la movilidad, que nos de luz sobre el carácter de las relaciones entre Unidades Territoriales, se volvió a la información de base de las encuestas origen-destino. Anteriormente se relacionaba la demanda deducida de las encuestas y su consiguiente asignación, con los aforos, con lo que se establecían las posibles alternativas o mejoras en los trazados existentes, a partir de un deseo de relación entre un origen y un destino conocidos. El estudio de la movilidad a través de las encuestas, una vez agrupados los orígenes y los destinos en las Unidades Territoriales de referencia, da lugar a las siguientes conclusiones:

- El gran peso interno del tráfico dentro de la propia comarca (superior al 50% como valor medio).
- El recorrido generalmente corto de los viajes (un 25% restante no sobrepasa la comarca inmediata).
- El poco peso de los viajes entre comarcas próximas no inmediatas.
- El valor de atracción de los grandes núcleos urbanos y turísticos, que son los principales generadores de los viajes de largo recorrido, con valores superiores a los de recorridos intermedios.

Desde el punto de vista de la movilidad el análisis de las encuestas demuestra pues la existencia de unas longitudes de viaje generalmente cortas y una movilidad interna en las Unidades Territoriales que supera el 50% del motivo de los viajes. Esto tiene que ver con la dispersión del poblamiento y la dificultad de organizar una tupida red de transporte público que reconozca este condicionante. Estas conclusiones sobre la movilidad comarcal e intercomarcal deberían invitar a reflexionar sobre la lógica de seguir enfatizando el valor unitario del anillo insular y su cierre, así como el carácter continuo de su sección. La demanda comarcal es mucho más importante que la de largo recorrido. Se deberían reformar o completar algunos arcos de dicho anillo insular como elementos de distribución, en lugar de elementos de circulación axial. En este mismo sentido se convierte en fundamental el papel distribuidor de los enlaces de la red comarcal y la insular, ya que estos juegan un papel fundamental en el tráfico comarcal y por lo tanto su diseño tiene que ser de gran capacidad de intercambio, a diferencia de la escasa capacidad de muchos de los que se han venido construyendo hasta la fecha.

El PIOT plantea como principal objetivo de carác-

ter territorial relativo a la red de carreteras, el vincular las principales propuestas viarias al conjunto de las determinaciones de ordenación territorial, y muy especialmente a las propuestas de desarrollo turístico, nuevos crecimientos residenciales, emplazamiento de actividades industriales. Se trataría por tanto de negar una pretendida autonomía en el tratamiento de esta infraestructura, reclamando la necesidad de un enfoque territorial de la misma y atendiendo además al importante efecto urbanizador de los trazados, al objeto de encauzarlo adecuadamente (tratamiento que, por ejemplo, anticipe el futuro valor "urbano" de las variantes, o aproveche el valor estructurador del viario en los desarrollos turísticos).

[Xabier Eizaguirre Garaitagoitia]

EL TERRITORIO EN EL PIOT

La insularidad del territorio tinerfeño ha condicionado en muchas ocasiones reducir su identidad a su propia limitación o escasez y olvidarse de otras características más relevantes y con mayor implicación en la Ordenación del Territorio.

Reducir el territorio a un mero recurso o soporte es perder la posibilidad de una lectura más sutil de sus componentes y su influencia en la construcción humana.

En efecto, la realidad volcánica de Tenerife es de una contundencia patente que ha obligado al lugareño a un singular ingenio para explotar y aprovechar al máximo los recursos naturales de este medio físico: la tierra, el sol, el agua, el aire. El resultado paisajístico surgido de la manipulación de estos recursos, ha sido históricamente quizás uno de los productos más preciados y que mayores atributos ha aportado a la isla.

Desde los primeros análisis hemos procurado estudiar como influyen y hasta que punto son determinantes las características de este territorio para comprender las operaciones constructivas.

El relieve insular tiene un esquema sencillo a partir de la cadena de cumbres que desde el macizo de Anaga asciende hacia el vértice central y más elevado del Teide y decrece hacia el Teno y la punta sur de Rasca.

Esta simplificación morfológica potencia el hecho de que la ladera, surcada por profundos barrancos, mantenga estos horizontes: el Teide y el mar como los míticos límites referenciales. El hombre se sitúa en una posición de equilibrio entre estas dos deidades y antropiza el territorio intermedio, el más fértil, la medianía. La proximidad lateral de los cortes topográficos de los barrancos limita enormemente su dominio del espacio y de esta manera los lomos, las generatrices de este gran cono se convertirán en los espacios cotidianos a domesticar y a construir.

Esta peculiar alternancia vertical ha sido recogida en los documentos de la cartografía histórica de la isla y que se ha materializado en la promiscuidad de la construcción de los accesos verticales, así como en el mantenimiento de la idiosincracia de los asentamientos en los innumerables puertos de comercio interno de la isla y ha sido recogida con posterioridad en las divisiones administrativas del territorio. Por el contrario, la pretensión de la monarquía borbónica de introducir a mediados del pasado siglo, el anillo insular, ha representado un árduo trabajo y

ha costado más de cien años ver cumplida la ambición de abrazar la isla. Un parangón similar encontraríamos en el largo debate actual sobre la conclusión de la autopista insular. Podríamos concluir que el territorio tiene sus razones que la empecinada razón humana se niega a aceptar.

Los valles abiertos (Orotava, Güímar, Valle Guerra,...) o los más cerrados de los macizos (San Andrés, Taganana,...) las islas bajas, los altiplanos, completan el repertorio de escenarios que por su singularidad no forman parte de la generalidad que tratamos en este escrito con un valor más metodológico y de proceso seguido que de exhaustividad. No obstante la validez del método, de las hipótesis y de las conclusiones están amparadas en la experimentación de la totalidad del territorio insular.

Nuestra preocupación en los trabajos del PIOT se ha centrado en comprender y aprehender las operaciones constructivas que se han dado en el territorio, desde el análisis de las relaciones que se dan entre los elementos físicos que el hombre sitúa y construye en un lugar, con la naturaleza, forma y características de los factores naturales de dicho lugar. Nos acercamos así a un principio básico del análisis territorial que sostiene que, analizar el territorio no es únicamente representarlo, sino describir el estatus que el hombre le da en cada situación geográfica determinada.

A través de los dibujos realizamos un paseo de la geografía a la arquitectura, o mejor dicho, a la construcción del territorio. Una lectura del territorio como actitud positiva con la convicción puesta en que, en su identidad física y constructiva, se inicia su propia alternativa.

Es decir, identificamos un territorio a partir del lenguaje que materializa su morfología como combinación de sus componentes formales: los factores naturales, tierra, aire, sol y agua, y los elementos físicos, camino, casa y división del suelo.

Incidimos en el concepto "territorio" desarrollado con la sabiduría de una cultura ni urbana, ni rural, sino territorial, con innegables conflictos coyunturales pero con un impulso creador que surge del conocimiento de las pautas heredadas.

La urbanización dispersa de la medianía no responde a una lógica urbana ni rural. Se ha realizado por el hombre a través de la historia bajo unas técnicas y esfuerzos diferenciados, pero con un objetivo común: organizar la naturaleza vegetal y animal a su servicio. El resultado formal del orden territorial así establecido es fruto, por una parte, de influencias geográficas, biológicas y naturales, y, por otra, es el resultado de las fuerzas sociales y económicas propias de cada periodo histórico y de cada lugar. Esta simbiosis o imbricación del medio natural y del medio humano en el espacio y en el tiempo es la causa de la complejidad de las relaciones profundas y duraderas de la sociedad con el territorio.

La construcción de la medianía ha estado vinculada tradicionalmente a la existencia de tierra fértil, a los alisios, al clima y a los conocimientos de la cultura popular, por lo que está impregnada de un sentido utilitarista y funcional.

La persistencia de la división vertical del suelo, la posición de la casa respecto a la pendiente, la antropización y abancalamiento de los lomos, el trazado de los privados caminos verticales, la sección de los comunitarios caminos horizontales, son hechos constructivos humanos

que responden a un diálogo con el equilibrio de la naturaleza y a una concepción existencial como respuesta a lo inmediato, concreto y particular, de origen primitivo. Respuesta que hoy la definiríamos como ecológica, ya que se basa en una economía de formas y recursos, con ausencia de complicaciones y con soluciones inmediatas y sencillas.

Es una construcción que aprovecha al máximo los recursos naturales y materiales; el hombre, en su lucha frente a la naturaleza, destruye lo que le es pernicioso y aísla y sublima aquello que le beneficia. Esta vinculación al medio natural prioriza la geografía o territorialidad de las formas sobre su geometría o regularidad, por lo que los criterios topográficos, clinométricos y de localización de los recursos naturales juegan un papel predominante. Se hace difícil calificar de urbano gran parte del territorio construido en Tenerife. Conceptos como la alineación, fachada, profundidad edificable, etc, pierden sentido. Se nos hace más fácil hablar de usos y costumbres que de normas y leyes.

Estas circunstancias son primordiales para superar concepciones que nuestras escalas de valor urbanas contienen. En este territorio insular o si se quiere, en esta urbanización dispersa, la autoconstrucción, el autoabastecimiento, la autofinanciación, la autodefensa y la autogestión, se sitúan frente a un sistema de dependencia beligerante, no deseado, y la belleza está forjada en una cultura ancestral, de tecnología longeva, agraria y rica.

Partimos del análisis del territorio como "resultado", como muestra del potencial construido, porque creemos que es optar hacia una postura propositiva propia de nuestra disciplina. Entendemos el territorio como manufactura arquitectónica no improvisada que tiene un pasado con relación al cual se define, sea por ruptura y discontinuidad, sea por prolongación y reformulación.

En definitiva se trata de pensar en construir lo nuevo, no a partir de destruir sino de desconstruir, es decir pensar hasta que punto puede modernizarse lo construido.

Conservar o reordenar, no son términos en contraste si las soluciones derivan de un método riguroso de análisis y si se plantean los problemas de adaptación-transformación con capacidad para conciliar exigencias actuales de los usuarios con el reconocimiento y autenticidad de lo construido. Reordenar quiere decir, pues, actualizar una estructura existente haciéndola coherente con la exigencia del tiempo, ofreciendo una interpretación nueva en términos de consumo y manteniendo íntegros y rigurosamente respetados los valores que la constituyen.

En los estudios previos del PIOT nos hemos limitado al análisis y la descripción técnica y formal de las cosas construidas, así como a la abstracción gráfica de los suelos modificados y manipulados por el hombre. Quiere ello decir que hemos estudiado los componentes físicos y naturales no sólo como pura formalización, sino en sus recíprocas relaciones y como parte de unos sistemas complejos de un territorio construido que los condicionó, sometándose a sus lógicas o transformándolo.

Nos han interesado los factores: pendiente, fertilidad, edafología, en tanto que componentes potenciales y modificables, que ayudan a explicar la formación del territorio percibido, y poner el acento en los elementos: parcelario, edificación, caminos, como componentes morfo-

lógicos o visibles, que describen la transformación histórica del paisaje. Así hemos pretendido buscar los órdenes de relación sintética entre los elementos formales y los factores modificados que codifiquen cada territorio agrario.

Tanto para los procesos de construcción de las formas rurales como para la transformación a urbanas que sufren muchas de ellas, que se han ejemplificado gráficamente en las láminas para diferentes sectores territoriales, nos ha interesado investigar los procesos secuenciales del parcelario, la jerarquía de los caminos y carreteras, las líneas de vegetación, los trazados de los barrancos, el mosaico de los campos de cultivo, el agotamiento de los modelos de ocupación y el orden de los nudos y cruces, como componentes del sistema generador del modelo territorial disperso.

El sitio de la edificación, la casa, vertebrada la naturaleza próxima, los campos y los accesos. El asentamiento es como la urbe rural, en él se sitúa la residencia, el taller, el equipamiento, la dotación y el centro de producción.

El control de las tierras para la construcción de los campos y la conquista de las roturaciones, tiene una lectura geomorfológica inmediata y una plasticidad en la construcción de los abancalamientos para la apropiación del manto residual y superficial. La diversidad de los campos regulares o irregulares, largos o cortos, rectos o curvados, uniformes o variados, tapizan los terrazgos como trazados multiformes y pautas de tamaño, forma y posición susceptibles de modelar y de crear una imagen paisajística, ya sea

sobre la superficie desnuda o sobre una agregación de material.

La forma, trazado y aspecto de los caminos son expresiones de la actividad humana, de su necesidad de comunicarse. Sus trazados, formalizaciones, o posiciones son el resultado material de unas funciones diferentes: estratégicas, comerciales o productivas. El camino propone, estructura o dispone campos y casas, mientras que el relieve decide los modos de transporte y por ende el tipo de ruta. No por ello pierde importancia el lugar del relieve apto para situar el camino y el modo de emplazarse.

El agua, el aire, el viento, la orientación y la textura vegetal, son factores que operan en el resultado formal de un paisaje. En ocasiones estos factores son manipulados por la acción humana y se convierten en artefactos físicos y, por tanto, en elementos formales.

El relieve como factor plausible tiene un reconocimiento inmediato en la construcción rural. La selección de sus aristas, inflexiones, puntos altos y bajos, concavidades o convexidades y pendientes es el primer acto de discernimiento en los constructores de este territorio. Los cambios de pendiente formando aristas territoriales representan los límites y un valor de posición diferente para establecer el dominio o acceso del espacio contiguo. La mayor o menor pendiente se traduce en el uso de una o dos coordenadas espaciales. En los suelos de fuerte pendiente se recurre a sus espacios de mínima clinometría y por lo tanto se prioriza una coordenada sobre la otra apareciendo estructuras alargadas, longitudinales o en espina, unidireccionales.



Modelos de ocupación del territorio.

En las imágenes que acompañan a este texto tratamos de definir las valoraciones constructivas (formales y típicas) que contienen estos componentes.

ESTRUCTURA NORMATIVA DEL PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN

La estructura de la normativa aplicable al territorio insular se plantea como el resultado de dos lecturas sucesivas, con objetivos, alcance y criterios de regulación diferenciados.

La primera de ellas es una lectura que compartimenta la isla en unidades-subunidades territoriales y áreas con una relativa homogeneidad, en las que el PIOT determina criterios y objetivos de carácter territorial.

Estas unidades y subunidades territoriales, a las que nos hemos venido refiriendo en diferentes fases del trabajo como ámbitos comarcales o unidades de paisaje (o subámbitos y subunidades), tendrían como objetivo primero el de reconocer y pautar relaciones de interdependencia, señalar los límites a los que referir actividades, aprovechamientos y transferencias, o qué tomar como referencia para estudios y posibles figuras de planeamiento. Su normativa se referirá esencialmente a condiciones de uso y aprovechamiento.

La segunda de las lecturas se ocupa de la isla como resultado construido, reconociendo cómo los factores naturales y los elementos (sistema de trazados, de división

del suelo y de asentamiento) se combinan, definiendo formas construidas.

Primera lectura: Unidades territoriales y áreas

La primera división de la isla en unidades territoriales podría asemejarse a la actual división en comarcas, reconociendo una estrecha relación en fajas que, desde la cumbre descienden a las medianías y llegan a la costa. En fases previas del trabajo se han adelantado ya unos primeros esquemas de división de la isla (ver plano de Ámbitos territoriales en el volumen -El soporte estructural del crecimiento-), y ahora estos ámbitos se han acabado de ajustar, distinguiendo como unidades autónomas los tres macizos (Las Cañadas, Teno y Anaga), e intentando acomodar la delimitación, a la vocación del territorio y de los procesos que sobre el mismo se dibujan.

Entendemos que este primer escalón de las unidades territoriales (UT) han constituido, constituyen, o pueden llegar a hacerlo, ecosistemas con una relativa autonomía.

Se plantean en el PIOT con la voluntad de que funcionen como unidades de compensación territorial, lo que supondrá definir en las mismas posibles aprovechamientos u objetivos a alcanzar, así como aquellos mecanismos de transferencia necesarios para ello (nos referiríamos con ello a posibles repartos de asignaciones económicas, inversiones públicas, acciones sobre el paisaje... que pudieran tomar éstas como los ámbitos de referencia).



El crecimiento reciente del valle de La Orotava.

Para su mejor funcionamiento requerirían la existencia de un agente que las gestione, al objeto de impulsar el cumplimiento de los objetivos previstos, el posible planeamiento derivado, o para ajustar los usos y aprovechamientos asignados.

Las unidades territoriales podrían en su caso llegar a constituir ámbitos de futuros Planes Directores Territoriales (comarcales) o figuras equivalentes, que desarrollarían determinaciones específicas del PIOT, aunque éste no se considere en ningún caso vinculante. Cada una de estas unidades pretende responder a una precisa identidad territorial, constituyendo por ello más un “todo” que un fragmento de la isla, debido a la diversidad de pisos bioclimáticos y como consecuencia ecosistemas verticales.

En cada una de estas unidades podríamos distinguir subámbitos claramente diferenciados, que en su lectura más habitual tendemos a identificar como las bandas de cumbres, medianías y costa, y que en cada vertiente de la isla y en cada unidad tienen límites y características bien diferenciados.

Estos subámbitos podemos reconocerlos como territorios diversos, aunque interdependientes; territorios no excluyentes y que se necesitan, que requieren su visión de conjunto; que tienen diferente origen (histórico, constructivo y social), así como diferente naturaleza (geológica, clima, pendiente), pero estrechos lazos a través del tradicional aprovechamiento vertical.

Los agentes que hoy intervienen en los mismos, la dimensión de las operaciones y los gestores son muy diversos; y así podríamos esquematizar diciendo que:

- En las cumbres operan generalmente instituciones públicas; sus actuaciones son de medida habitualmente extensa y orientadas primordialmente a la conservación y protección; dominan los factores naturales y patrimoniales y apenas existe construcción, ni propiedad privada relevante.

- En cambio en las medianías, operan los particulares a escala pequeña; la dimensión de las intervenciones es generalmente pequeña y puntual, orientada al uso cotidiano, residencial, privado. Constituyen el espacio de la residencia y agricultura tradicional, en el que domina la autosuficiencia.

- En la costa finalmente, actúan agentes de mayor tamaño y carácter industrial, agrícola, inmobiliario o turístico; las operaciones son de mayor dimensión, en tanto que la administración interviene de forma segregada (Turismo, Agricultura, Industria, Obras Públicas, Política Territorial, Ayuntamientos, Cabildo...). Buena parte de las operaciones son monofuncionales y tienden a configurar el espacio productivo, del turismo y del ocio. En conjunto domina la dependencia exterior o interior.

Las áreas constituyen recintos con una relativa homogeneidad, a la escala agregada en que son observadas desde el PIOT. Su uniformidad lo es tanto en su morfología, como generalmente en cuanto al régimen de suelo y tratamiento urbanístico con que se identifican.

En base a ellas el PIOT define las diferentes intensidades (densidades) de uso del territorio, en concreto por lo que se refiere a la actividad residencial; así como los criterios y objetivos de actuación. Las áreas forman un conjunto de zonas que llenan la isla; definiéndose para cada una de ellas su naturaleza y objetivos.

Si exceptuamos las unidades de Las Cañadas y los Macizos de Teno y Anaga, en las diferentes unidades te-

ritoriales podremos distinguir áreas forestales, de transición, agrícolas, de paisaje, rústicas, residenciales y productivas.

Segunda lectura: Trazados, nodos, elementos itinerantes y proyectos

La primera lectura se dirigía primordialmente a la definición de criterios y objetivos generales en cada una de las Unidades Territoriales, y a la especificación de las actividades propias, y en su caso aprovechamientos, en cada una de las áreas. Esta segunda lectura atiende esencialmente a las formas construidas, como resultado de la combinación de factores naturales (relieve, orientación, capa vegetal, agua, clima...) y elementos formales (sistemas de acceso e instalaciones, división y compartimentación del suelo y asentamientos edificatorios).

Se plantea a través de ella un entendimiento del territorio como un tablero susceptible de intervenciones de carácter muy diverso, que desde el PIOT se pautan, o incluso se ejemplifican en cuanto a su posible desarrollo, en tanto que resultado de aquella interacción entre factores y elementos.

Las formas resultantes pueden tener lógicas de formación más urbanas o más rurales (en la acepción más genérica de estos términos, o más territoriales, siguiendo la definición que en las fases previas del PIOT se hacía, al objeto de reconocer con más propiedad la identidad de la construcción de los núcleos y agregados de medianías); pueden tener un carácter más local y repetitivo o un ámbito más amplio (comarcal, insular) y singular; pueden alcanzar un mayor o menor nivel de complejidad interna (desde los trazados o nodos sencillos, a los agregados y proyectos...). Así podríamos reconocer que en las medianías de ambas vertientes de la isla las formas construidas tienen generalmente lógicas de formación rurales, que en las cumbres las únicas formas construidas son trazados, o que en la costa suelen aparecer paquetes más complejos y con lógicas de formación más urbanas.

Al objeto de regular adecuadamente, según su diferente lógica, carácter o nivel de complejidad las intervenciones o procesos de transformación territorial reconocidos por el PIOT, éstos se clasifican en las siguientes categorías:

- Trazados, nodos, elementos itinerantes: los trazados y los nodos constituyen generalmente las piezas con un menor nivel de complejidad interno, pero con notables efectos sobre el territorio inmediato, al que ofrecen acceso, riego y servicio.

En esta categoría se incluyen esencialmente las principales infraestructuras de comunicación, acceso e intercambio, servicio o dotacionales que se implantan sobre el territorio con un carácter nodal o primando su dimensión lineal. Su forma general y su propia finalidad permite reconocer diferentes sub-categorías.

Así, entre los trazados -de carácter lineal- tendríamos los de comunicación (desde los senderos paisajísticos y los caminos, a las carreteras y autopistas) y las conducciones de servicios (electricidad, saneamiento, aguas potables, ...).

Entre los nodos -implantaciones con un carácter puntual sobre el territorio- tendríamos los dotacionales (de

seguridad, sanitarios, educativos, de ocio, comerciales, representativos...), los de acceso e intercambio (puertos, aeropuertos, grandes terminales, intercambiadores) y los de servicio (depuradoras, vertederos, desaladoras, plantas de producción de energía...).

Denominamos elementos itinerantes a uno de los procesos construcción territorial más característicos de nuestras islas, particularmente de las medianías. Estos procesos parten de trazas que riegan el territorio, dando acceso a las áreas de labor y garantizando la movilidad territorial. Estas trazas se reparten por el territorio con diferentes consistencias, formalización y origen, siendo el riego básico que da paso a la construcción. Tanto la división del suelo como la edificación forman parte de estos elementos, a los que sirven y sustentan en la mayor parte de la isla.

- Proyectos: Se engloban bajo esta denominación genérica aquellos procesos de transformación del territorio que, a diferencia de los hasta ahora comentados de implantación

más puntual o lineal y generalmente de gestión pública o colectiva, tienen una dimensión más superficial, una mayor complejidad en la articulación de sus elementos y suelen responder a iniciativas empresariales.

Se incluirían tanto aquellas intervenciones expresamente reconocidas, propuestas o sugeridas por el PIOT, así como las condiciones (paramétricas, de compatibilidad, de implantación...) de aquellas otras, que pudieran plantearse en el futuro. Se acepta por ello la interpretación del territorio como un mosaico de características muy variadas, sobre el cual se pueden dar diversas opciones (algunas de las cuales deben incluso proponerse con carácter biunívoco), y cuyas características esenciales (las reglas de juego básicas sobre dicho tablero) deben avanzarse desde el PIOT.

Por tanto no todos los proyectos estarían de entrada localizados sobre un territorio determinado, aunque sí se definiría su compatibilidad en determinadas áreas.

ANEXO

Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación

El Presidente del Gobierno:

Sea notorio a todos los ciudadanos que el Parlamento de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey de acuerdo con lo que establece el artículo 11.7 del Estatuto de Autonomía, promulgo y ordeno la publicación de la siguiente Ley:

La organización político-territorial de Canarias ha mantenido históricamente a la isla como una unidad de Gobierno local dentro del esquema organizativo del Archipiélago, y ello, porque constituye un territorio físicamente acotado, en el que el equilibrio territorial es una exigencia derivada de su propia naturaleza.

No ocurre lo mismo respecto de la instrumentalización que ofrece la vigente Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de cara al desarrollo territorial equilibrado de la isla.

El esquema actual de dicha Ley, en lo que a planeamiento supramunicipal se refiere, ofrece dos opciones, la de los Planes Generales, de dos o más municipios (o en su caso Normas Subsidiarias de igual ámbito) y la de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

En el primer caso el conflicto se establece por la dificultad de alcanzar acuerdos sobre directrices insulares con las propias municipales de los diversos Ayuntamientos.

En el segundo, nos encontramos ante una figura de planeamiento y de planificación económica, excesivamente compleja para que resulte operativo a escala de isla. Su utilidad, en todo caso, es más adecuada a la escala regional, nivel en que la planificación encuentra su máxima justificación como garante de equilibrio en un territorio discontinuo como el del Archipiélago Canario.

El objeto de esta Ley es llenar este vacío, mediante la creación de una figura de planeamiento adecuado para la ordenación territorial de la isla, el Plan Insular.

De igual manera que se identifica con claridad el Cabildo como órgano político, genuinamente encargado de la formulación del Plan Insular, se establecen también las garantías necesarias de cara a la participación municipal en el proceso de elaboración, así como la eventual capacidad de iniciativa del Gobierno Autónomo, para supuestos excepcionales.

La creación de una figura de ordenación territorial de estas características constituye una pieza esencial en el momento actual en que la Comunidad Autónoma ostenta las plenas competencias en esta materia, lo cual permite adaptar la legislación a su realidad específica.

Por otra parte, los Planes Insulares de Ordenación en cuanto que instrumentos de gobierno, van a permitir que el Ejecutivo Regional se beneficie de la visión global de la isla que cada plan ofrece y así disponer de una mayor capacidad de evaluar la repercusión de las inversiones sectoriales del Gobierno.

Artículo 1.- La presente Ley crea los Planes Insulares de Ordenación y los regula como instrumentos de planificación territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Artículo 2.-1. Los Planes Insulares de Ordenación establecen las determinaciones de ordenación y las directrices de compatibilidad y de coordinación sectorial sobre el marco físico, adecuadas para definir el modelo territorial a que deben responder los Planes y Normas inferiores de su ámbito.

2. Estas determinaciones y directrices se justificarán por relación a las exigencias del desarrollo regional, a la articulación racional de las distintas políticas y actuaciones con incidencias sobre el territorio, a la mejor distribución global de los usos o actividades e implantación coordinada de las infraestructuras básicas, y a la necesaria protección del medio ambiente, de los recursos naturales y de los bienes culturales.

3. Los Planes Insulares se elaborarán teniendo en cuenta la realidad global de la correspondiente isla, especialmente las características socioeconómicas de su territorio y población en relación con las posibilidades y los programas de actuación del sector público y las posibles actuaciones del privado, todo ello dentro de los objetivos que el propio Plan se propone.

4. Los Planes Insulares de Ordenación se articulan entre los de carácter directivo regulados por el ordenamiento urbanístico vigente y en todo caso superiores jerárquicamente al planeamiento municipal.

5. Los objetivos del Plan Insular deberán enmarcarse en las directrices generales de ordenación territorial del Archipiélago, debiendo procurar la satisfacción de las necesidades a que responde sobre la base del equilibrio regional y la complementariedad de los Planes Insulares de la Comunidad entre sí.

Artículo 3.- Los Planes Insulares de Ordenación contendrán:

a) El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo, señalando el carácter principal o secundario, excluyente o alternativo de los distintos usos o actividades.

b) El señalamiento de las áreas en que se deban establecer limitaciones requeridas por el interés público, teniendo en cuenta la necesaria intervención de las Administraciones públicas interesadas por razón de competencia.

c) La delimitación de las áreas y medidas de protección del territorio que por sus características naturales, paisajísticas o de conservación de la calidad de vida deban ser excluidas de los procesos de urbanización o edificación.

d) Las medidas para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando

las meras prohibiciones, las obligaciones que para tal defensa, mejora y desarrollo o renovación correspondan a la Administración y a los particulares.

e) Las medidas a adoptar para defender, mejorar y ordenar el litoral, señalando las actividades a desarrollar en el mismo, en función de la implantación de los usos y actividades previsto en el ordenamiento urbanístico, en el ámbito territorial anexo, teniendo en cuenta en todo caso, la legislación específica en la materia.

f) Las medidas adecuadas para impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas que, sin precisar de protección en orden a sus valores naturales, ecológicos, paisajísticos o de cualquier tipo, no sean necesarias para tal desarrollo.

g) Las medidas específicas de protección del patrimonio histórico artístico, arquitectónico y cultural, no sólo en cuanto afecten a monumentos y conjuntos, sino también su entorno a los espacios que sean precisos para preservar determinadas perspectivas.

h) El señalamiento y localización de los equipamientos o infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas y al abastecimiento de agua, saneamiento, producción y distribución de energía, tratamiento de residuos y otras análogas cuando afecte a más de un municipio, teniendo en cuenta, en todo caso, la legislación específica en la materia y previo informe o a propuesta de la Administración competente.

i) Asimismo, estos Planes podrán establecer, con carácter indicativo, las directrices de coordinación de política territorial sobre: mejora y desarrollo agrario, pesquero, industrial, turístico y restantes sectores de la actividad económica.

j) La programación de las acciones necesarias para la ejecución de sus previsiones.

Artículo 4.- En su ámbito y cuando lo requiera la efectividad de sus propias determinaciones, los Planes Insulares de Ordenación podrán:

a) Clasificar suelo rústico con arreglo a sus diferentes características y potencialidades en aquellos casos en que previamente no exista una clasificación del suelo dimanante de Planes Generales o Normas Subsidiarias o Complementarias de Planeamiento.

Artículo 5.- 1. Los Planes Insulares de Ordenación distinguirán de modo preciso aquellos de sus contenidos que revistan el carácter de determinaciones vinculantes de ordenación, de aquellos otros con mero valor de directrices. Las primeras son de inmediata aplicación y obligan a todos de modo general y directo. Las directrices indicativas obligan directamente sólo a las Administraciones Públicas, sin perjuicio de los procedimientos legalmente establecidos para la resolución de los conflictos de competencias de distintos órdenes en su repercusión territorial.

2. Adoptarán en todo caso la forma de determinaciones vinculantes de ordenación:

a) Las medidas que comporten clasificación directa del suelo rústico o reclasificación de suelo rústico originariamente clasificado como urbanizable no programado o apto para urbanizar, con arreglo a lo previsto en el artículo anterior.

b) Las dimanantes de disposiciones sobre protección.

c) Las que impongan concretas y delimitadas clasificaciones urbanísticas justificadas en orden al interés supramunicipal.

Todas ellas prevalecerán inmediatamente sobre los Planes y normas afectados, sin perjuicio del deber de acomodación de éstos al Plan Insular.

Artículo 6.- Los Planes Insulares estarán integrados por los documentos siguientes:

1. Memoria que se referirá a los siguientes extremos:

a) Información básica, acompañada de los estudios necesarios, que deberán considerar todos los aspectos que puedan condicionar o determinar la estructuración del territorio y, en todo caso, los siguientes:

- Características naturales del territorio, tales como las geográficas, topográficas, climáticas y otras análogas, con referencia a los valores paisajísticos, ecológicos, urbanos, históricos y artísticos que tengan relevancia en el conjunto del ámbito territorial del Plan.

- Aprovechamiento de que sea naturalmente susceptible el territorio desde el punto de vista agrícola, pesquero, forestal, ganadero, cinegético, minero y otros.

- Usos, actividades e infraestructuras básicas localizadas en el territorio.

- Incidencia de la legislación específica de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses, defensa nacional y cualquier otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del Plan.

- Características de la población asentada sobre el territorio, sus condiciones económicas y sociales y las previsiones de su evolución.

- Actuaciones y obras que estuvieran programadas con referencia a su posible influencia en el desarrollo estructural del territorio.

b) Criterios y objetivos de la estructuración del territorio en función de la información básica verificada y de los estudios realizados.

c) Examen y análisis ponderado de las diferentes alternativas con base en los criterios y objetivos propuestos.

d) Justificación y descripción de la alternativa elegida y desarrollo de la misma.

e) Determinación de los instrumentos de planificación requeridos para el desarrollo de las previsiones del Plan y ejecución de sus acciones, especificando las que deban realizarse a través de Planes Generales o Normas Subsidiarias y Complementarias o las que hayan de llevarse a cabo mediante Planes Especiales. El Plan podrá señalar aquellos sectores del territorio que deban ser objeto de planeamiento conjunto.

2. Documentación gráfica, que constará de:

a) Planos de información que reflejen, en lo posible, el estado actual y características del territorio objeto del Plan, referidos a los extremos fundamentales señalados en el apartado a) del número anterior, y cualesquiera otras circunstancias que resulten relevantes.

b) Planos de ordenación referidos a las determinaciones a que se refiere el artículo anterior.

3. Normas para la aplicación de sus determinaciones.

4. Programas de actuación para el desarrollo del Plan con las correspondientes bases de carácter técnico y económico, señalándose los plazos en que hayan de redactarse los instrumentos de planificación de desarrollo del Plan y llevarse a cabo las actuaciones previstas en él.

5. Sistema de seguimiento del Plan, estableciendo los límites de validez de sus determinaciones y los mecanismos de alerta que permita detectar la necesidad de su modificación o su revisión.

Artículo 7.- El procedimiento de elaboración de los Planes Insulares se iniciará:

1º) Por los Cabildos respectivos:

a) Directamente.

b) A petición del Gobierno de Canarias a propuesta de la Consejería competente.

c) A instancia de dos o más municipios cuyo territorio o población, respectivamente, suponga, al menos, el 50% del total insular.

2º) Por el Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejería competente:

a) Si hubiere expresa renuncia del Cabildo Insular respectivo.

b) Asumiendo directamente la elaboración del Plan Insular en el supuesto de que se produjese manifiesta dejación por el Cabildo Insular respecto de dicho Plan.

c) A instancia de dos o más municipios, cuyo territorio y población superen el 50% del total insular.

2. La Administración Pública que inicie la elaboración del Plan Insular señalará el órgano encargado de su redacción.

3. Las Entidades Públicas, los concesionarios de servicios públicos y particulares facilitarán al Organismo u Organismos encargados de la redacción del Plan la documentación e información que fueren necesarias.

4. En el supuesto de desarrollarse la iniciativa por parte del Cabildo Insular respectivo, el órgano responsable de la redacción del Plan podrá contar con la participación de técnicos de la Corporación Insular y de la Consejería competente del Gobierno de Canarias.

Artículo 8.- 1. En el momento en que los trabajos de elaboración del Plan Insular hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, el Cabildo u órgano que tuviesen a cargo su formulación, deberá anunciar en el <<Boletín Oficial de Canarias>> y en dos de los periódicos de mayor circulación de la provincia, la exposición al público del avance del planeamiento en el Cabildo Insular con remisión a cada uno de los Ayuntamientos de un ejemplar de dicho avance para su difusión, al objeto de que durante el plazo mínimo de treinta días naturales puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por los Departamentos del Gobierno Autónomo, las corporaciones, asociaciones y particulares.

2. Los Servicios Técnicos del Cabildo Insular u órgano encargado y los facultativos a quienes se hubiese encomendado la redacción del Plan, estudiarán las sugerencias y alternativas que hayan podido presentarse y propondrán la confirmación o rectificación de los criterios y soluciones generales de planeamiento.

3. La Corporación insular u órgano encargado de la formulación del Plan, a la vista del resultado de la exposición al público y de los estudios técnicos realizados, acordará lo procedente en cuanto a los criterios y soluciones generales con arreglo a los cuales hayan de culminarse los trabajos de elaboración del Plan.

Artículo 9.- 1. El Cabildo, en su caso la Consejería competente, acordará la aprobación inicial del Plan y lo someterá a información pública, durante el plazo mínimo de un mes.

2. El acuerdo de apertura del trámite de información pública será objeto de publicación en el <<Boletín Oficial de Canarias>> y en dos de los diarios de mayor circulación de la provincia correspondiente.

3. La exposición al público implicará que el expediente completo está a disposición de cualquier interesado en su consulta en la dependencia del Cabildo Insular y en los Ayuntamientos de cada isla durante un plazo mínimo de un mes.

4. En el periodo mencionado, las Entidades Públicas y privadas así como los particulares podrán presentar las

alegaciones que estimen pertinentes sobre aquellos contenidos del Plan que revistan el carácter de determinaciones vinculantes de ordenación con arreglo a lo definido en el artículo 5, así como observaciones o sugerencias sobre los restantes aspectos.

5. En el momento de acordarse la aprobación inicial del Plan, podrá asimismo acordarse expresamente en dicho acuerdo la suspensión del otorgamiento de nuevas licencias, en las zonas en que, en su caso, se varíe por el plan la clasificación, calificación del suelo, usos, o intensidades debiéndose publicar tal suspensión en el Boletín Oficial de Canarias y en los dos periódicos de más circulación de la provincia correspondiente.

Artículo 10.- Finalizado el periodo de información pública, el Cabildo, o en su caso la Consejería competente, dará audiencia del expediente a todos los Municipios del territorio insular, para que, en el plazo de un mes, que será común para todos, puedan presentar alegaciones sobre todos sus aspectos.

Artículo 11.- 1. Finalizado el periodo de audiencia a los municipios, el Cabildo o el órgano competente acordará la remisión del expediente a los Departamentos gubernamentales que no hayan intervenido en la elaboración del Plan para que emitan informe sobre el mismo, en particular sobre las directrices y previsiones relacionadas con sus propias competencias.

2. El trámite a que este artículo se refiere no podrá exceder de un mes, transcurrido el cual se entenderán favorables los informes de los Departamentos gubernamentales que aún no lo hubieran emitido.

Artículo 12.- 1. El Organismo redactor estudiará las alegaciones e informes incorporados durante el periodo de instrucción del expediente, y propondrá al Cabildo la introducción de las modificaciones que estime precisas en el contenido del Plan.

2. Introducidas, en su caso, las modificaciones a que se refiere el apartado anterior, si alteran sustancialmente el documento aprobado inicialmente, el Cabildo o, en su caso, el órgano competente, acordará someterlo de nuevo a información pública por el periodo de un mes, en las mismas condiciones que lo fue para la aprobación inicial. En caso contrario se acordará la aprobación provisional del Plan y se elevará el expediente para su aprobación definitiva al Consejo de Gobierno de Canarias, previo informe de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente.

Artículo 13.- La aprobación definitiva revestirá la forma de Decreto y será objeto de publicación en el <<Boletín Oficial del Estado>>, y en el <<Boletín Oficial de Canarias>>.

Artículo 14.- En el desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Insulares, sin necesidad de previa aprobación de Planes Generales o Normas Subsidiarias municipales, podrán formularse y aprobarse Planes Especiales con las siguientes finalidades:

a) Desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministros de energía y otras análogas.

b) Protección del paisaje, del suelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

Las disposiciones de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que regulan los Planes Directores Territoriales de Coordinación serán de aplicación supletoria a lo dispuesto en la presente Ley en cuanto no se opongan a la misma.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Las Corporaciones Locales municipales afectadas por el Plan Insular de Ordenación, sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de éste con los efectos previstos en el artículo quinto, deberán promover, en el plazo máximo de dos años, la correspondiente acomodación a sus determinaciones, mediante la oportuna revisión de sus respectivos Planes Generales Municipales de Ordenación. En igual sentido se procederá a la acomodación de las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento.

Igualmente se procederá por las Corporaciones y demás organismos competentes a acomodar los Planes sectoriales existentes, a las determinaciones del Plan Insular de Ordenación, pudiendo éste fijar los plazos pertinentes al efecto.

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA

El plazo para acordar la exposición pública del avance de planeamiento del Plan Insular no excederá de un año desde su inicio.

El plazo para acordar la aprobación provisional del Plan Insular no excederá un año desde su aprobación inicial.

Estos plazos podrán ser prorrogados, mediante solicitud justificada, por el Consejo de Gobierno de Canarias, quien fijará, en su caso, el nuevo y definitivo plazo.

Transcurridos estos plazos sin que recaigan los acuerdos pertinentes, la Consejería competente en la materia actuará por subrogación, continuando la tramitación en el punto donde se encuentre.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA

Se faculta al Gobierno de Canarias para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA

La revisión de los Planes Insulares de Ordenación se ajustará a lo que dispone la vigente Ley sobre Régimen del

Suelo y Ordenación Urbana y sus Reglamentos para los Planes Generales Municipales de Ordenación.

Por tanto ordeno a todos los ciudadanos a los que sea de aplicación esta Ley, cooperen en su cumplimiento y que

los Tribunales y Autoridades a los que corresponda la cumplan y la hagan cumplir.

Las Palmas de Gran Canaria, a 13 de marzo de 1987.

Jerónimo Saavedra Acevedo
EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO

Este libro se terminó de imprimir en los talleres
de NUEVA GRÁFICA, S.A.L. en la primera
quincena de febrero de 1995



GOBIERNO DE CANARIAS
CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL



UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA