

Diagnóstico; objetivos y criterios de la ordenación

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ISLA; PREVISIONES DE EVOLUCIÓN

Un modelo económico y territorial muy consolidado

De los datos expuestos anteriormente hay algunos que resultan especialmente significativos a la hora de establecer un diagnóstico globalizado del estado de la isla. Dichos datos se reiteran a continuación en la medida en que permiten poner de relieve las características del modelo territorial de la isla. A 31 de diciembre de 2000, la oferta turística alojativa de Tenerife se cifraba en torno a las 170.000 plazas lo que permitió alojar un total de visitantes situado en torno a los 4.726.000, con unas 41.000.000 de pernoctaciones, casi tres veces la de 1985 en número de turistas (1.653.000) y más del doble en número de pernoctaciones (18.300.000). Estas cifras configuran a la isla como un destino turístico de relieve a nivel mundial y revelan la potente dinámica de crecimientos del sector en la isla. Como ya se ha mencionado la estructura económica de la isla está basada de modo casi exclusivo en el sector turístico; el turismo es, directa e indirectamente, no sólo el sector predominante, sino el responsable exclusivo del mantenimiento de la actual estructura productiva y consiguientemente de los parámetros básicos de la vida material de la población (empleo, consumo, nivel de vida, etc). Pero es que, además, cualesquiera trabajos recientes de planificación económica (entre ellos debe citarse el Plan Estratégico de Tenerife) concluyen que no hay a la vista otra alternativa de desarrollo económico que no pase por el mantenimiento y consolidación del turismo. Por tanto podemos concluir que el actual modelo económico va a seguir vigente en tanto las condiciones del mercado lo permitan.

Por otra parte, la evolución demográfica y socioeconómica de Canarias durante los últimos 150 años ha estado caracterizada, por una parte, por un incremento tremendamente acelerado y constante de la población, por otra, por una evolución socioeconómica dependiente de factores externos, con bases un tanto inestables y grandes déficits estructurales. La población del archipiélago se multiplica por siete en el periodo 1.857-1.989, con una tasa de crecimiento medio anual acumulado del 1,51%; este crecimiento es muy estable, salvo en los periodos de crisis productivas -como la crisis de la cochinilla 1.878-87 o la provocada por la primera guerra mundial- o en periodos de gran euforia económica -1.900-10 y 1.980-89-.

También se ha mencionado como este espectacular crecimiento sobre un territorio limitado ha llevado a Tenerife a alcanzar una densidad de población de 337 hab/km², casi 5 veces superior a la densidad media de la España peninsular y superior a la de Baleares (164 hab/km²), Cataluña (193), o el País Vasco (290). La disminución en el crecimiento vegetativo de la población ha sido compensado en los últimos tiempos con un espectacular incremento de los procesos de inmigración, que han mantenido el incremento poblacional de la última década. Este proceso se mantendrá previsiblemente en tanto se mantenga el actual proceso de crecimiento económico vinculado a la expansión del negocio turístico, por lo que no cabe esperar grandes cambios en las dinámicas actuales.

Finalmente reiterar que toda la variedad ambiental y de recursos de la isla se concentra en una superficie muy reducida, 2.033 km², árida, y de elevadísima pendiente, su máxima altura se sitúa en 3.718 m. La enorme riqueza paisajística y ecológica de la isla y la necesidad de preservar aquellos espacios de mayor valor como atractivos turísticos y creadores de recursos han llevado a la protección de un 48 % del territorio, en 32 espacios naturales. Los territorios protegidos abarcan fundamentalmente áreas poco usadas del interior insular o excesivamente abruptas para ser explotadas, donde han pervivido los ecosistemas primigenios más o menos alterados y existe un escaso nivel de presión antrópica. Paralelamente se ha asistido a una grave crisis de la agricultura de medianías, que ha desembocado en el abandono de enormes superficies de terreno en los que se producen graves procesos de erosión y degradación de los recursos naturales y, muy especialmente, del suelo.

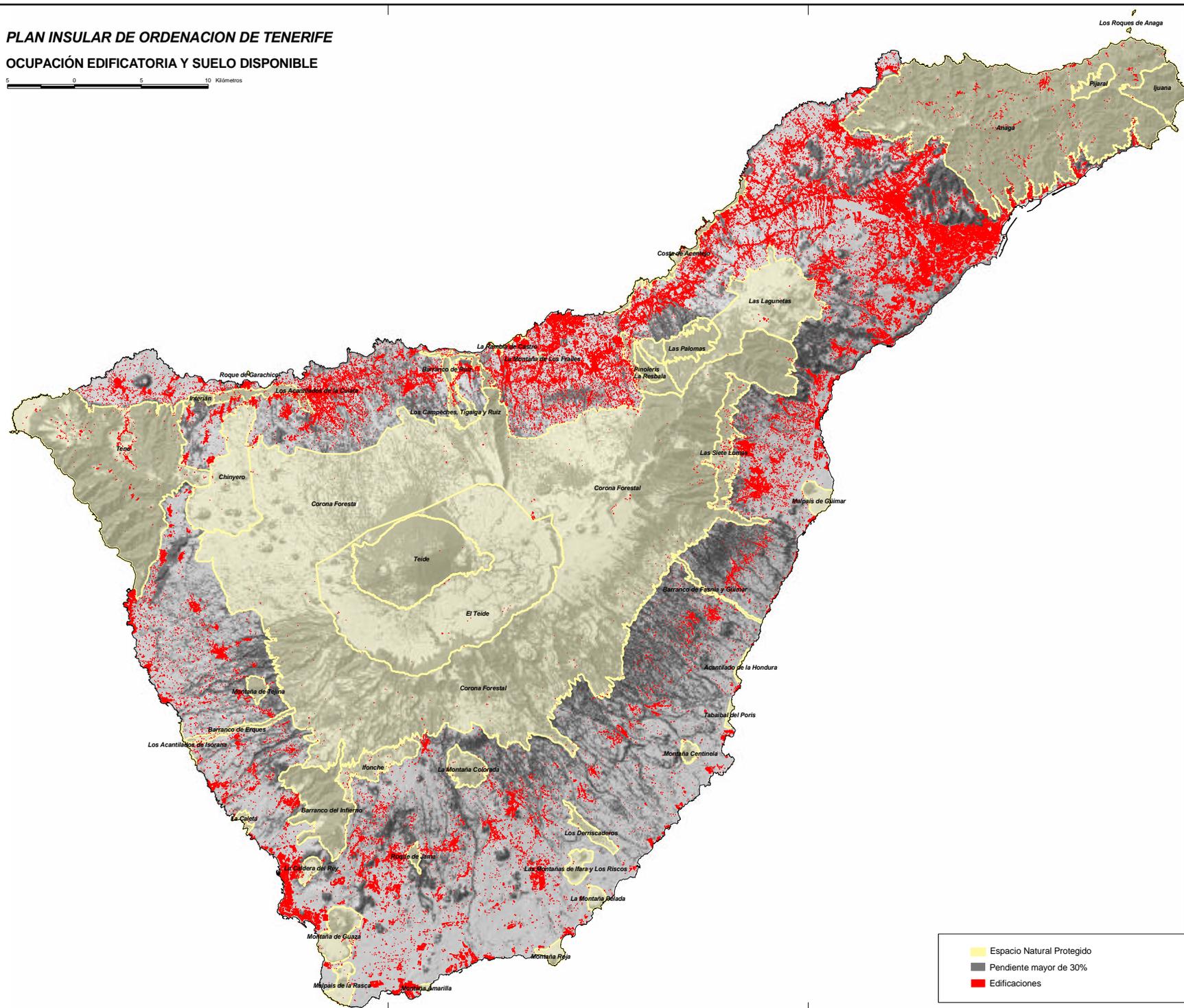
Podemos hablar, por otra parte, de un proceso de concentración de la actividad en las áreas costeras y en las medianías bajas, con un enorme incremento en la intensidad y extensión de los procesos de transformación del territorio, y de un notable proceso de abandono de las medianías altas y de las cumbres.

La densidad de los usos de carácter urbano en el sector costero de la isla ha llevado a la consolidación de un modelo de accesibilidad extraordinariamente completo e incluso redundante, que responde a la dispersa estructura de asentamientos urbanos; sobre este modelo, en líneas generales suficiente en cuanto a cantidad de vías, sólo cabe actuar con medidas de mejora para optimizar los actuales niveles de servicio en las zonas peor servidas y satisfacer las necesidades creadas por las modificaciones en el modelo territorial previstas.

PLAN INSULAR DE ORDENACION DE TENERIFE

OCUPACIÓN EDIFICATORIA Y SUELO DISPONIBLE

5 0 5 10 Kilómetros



- Espacio Natural Protegido
- Pendiente mayor de 30%
- Edificaciones

Nos encontramos por tanto ante un modelo extraordinariamente consolidado y con pocas expectativas de cambio a corto plazo, sobre el que sólo cabe actuar a través de la limitación de las disfuncionalidades que introduce la confluencia de un número tan enorme de actividades e intervenciones en un medio tan limitado.

La ausencia de gobierno del territorio

Una de las principales disfuncionalidades del modelo territorial vigente es la carencia de una línea eficaz de gobierno del territorio. En efecto, la concentración de actividades e intervenciones en un medio limitado pone de manifiesto la complejidad y descoordinación del marco competencial vigente, en que cada una de las administraciones actúa en el ámbito de sus competencias de un modo completamente autónomo; esta forma de funcionar, que en territorios de gran dimensión y sometido a tensiones difusas puede ser poco relevante, tiene efectos dramáticos en un territorio tan limitado, tensionado y frágil como el tinerfeño.

La insularidad multiplica los efectos de la limitación de recursos territoriales y limita las posibilidades de absorber o corregir errores; cada actuación que se realiza está cerrando la posibilidad de realizar otras actuaciones o aprovechamientos. Si bien en la teoría existe una multitud de instrumentos destinados a racionalizar desde los objetivos de interés público los actos con incidencia sobre el territorio, su empleo de forma autónoma, por distintos agentes y administraciones sin que existan unas reglas de juego que establezcan relaciones entre ellas para conseguir unos fines comunes, impide conseguir tan deseables objetivos.

Ante esta situación, ningún sentido tendría que el PIOT estableciese un modelo de ordenación, si no se consigue una actuación coordinada de las administraciones hacia la consecución de los objetivos de ordenación que fije.

En efecto, la escasa aplicación de la normativa vigente afecta a la práctica totalidad de los sectores de actividad, buena parte de la administración y, en líneas generales, un porcentaje significativo de la población insular. Factores como la ausencia de conciencia ambiental, la desinformación o la falta de control administrativo, favorecen la persistencia del problema. La normativa y las competencias se encuentran dispersas y se aplican, en general de un modo descoordinado y muy poco eficaz.

No sólo se echa en falta la presión administrativa necesaria para hacer cumplir las distintas normativas, sino que es la propia administración (central, autonómica y local) la primera en incumplirlas en muchos casos. Esto tiene mucho que ver con la extraordinaria complejidad del marco normativo vigente, y con la ausencia de cauces que permitan una toma coordinada de decisiones a través de la integración de procedimientos normativos. Los procedimientos se convierten de este modo en trámites formales, que no permiten entrar en el fondo de los asuntos o proyectos analizados. Como ejemplo, aunque Canarias cuenta con una de las normativas más avanzadas en materia de prevención del impacto ecológico, aún no se aprecia una incorporación de los aspectos ambientales en las fases iniciales de los proyectos. Así, las declaraciones de impacto ecológico y ambiental no pasan de ser, en demasiadas ocasiones, más que un trámite burocrático que encarece el coste de los proyectos.

La inadecuación del planeamiento urbanístico vigente

Desde el punto de vista urbanístico se presenta una serie de problemas derivados de la inadecuación del planeamiento urbanístico a los condicionantes que impone el medio natural insular, así como de la falta de una gestión municipal ágil y eficaz. Entre los problemas atribuibles a la inadecuación del planeamiento destaca la marcada tendencia a sobredimensionar la clasificación de suelo urbano y urbanizable, con la generación de grandes disparidades entre los volúmenes reales de crecimiento de la población previstos, permanentes o estacionales, y los que admiten las previsiones del planeamiento, lo que es causa de una dispersión de los esfuerzos urbanizadores.

En contraposición con esta tendencia al sobredimensionamiento de los suelos urbanos y urbanizables coexiste una notable incapacidad de gestión urbanística, que genera crecientes disparidades entre una población residente o turística, según los casos, en continuo aumento y las infraestructuras y equipamientos que han de prestarles servicio, origen de unos costes económicos y ambientales muy elevados. Dicha incapacidad de gestión es responsable, en muchos casos de que no se lleven a cabo las previsiones del planeamiento, lo que lleva a una constante frustración de los esfuerzos de planificación.

Por otra parte, y en este contexto, hay que destacar una tendencia creciente a concebir el planeamiento como una labor de reconocimiento y legalización de hechos consumados, programados y ejecutados al margen de las disposiciones del planeamiento vigente y que las modificaciones o revisiones han de incorporar.

Otro grupo de problemas viene derivado de la ausencia de conciencia del valor del entorno sobre el que se actúa, de sus cualidades naturales y culturales y de su realidad territorial; así se consolidan actuaciones que manifiestan escaso respeto por las áreas naturales de interés, en especial de los espacios costeros, así como por el paisaje, mediante la introducción de tipologías edificatorias de escasa calidad estética y sin adaptación al medio, que configuran conjuntos urbanos despersonalizados y de alta incidencia paisajística.

La persistencia de procesos de urbanización no controlada

En una isla tan limitada los efectos derivados de una ocupación indiscriminada del suelo, que muchas veces obedece a procesos de urbanización marginal y llega a afectar a espacios naturales protegidos, adquieren una magnitud que llega a cuestionar la continuidad del modelo de ocupación de la isla en el futuro e incluso plantea interrogantes sobre la continuidad del modelo turístico actual. La urbanización marginal, que, en líneas generales, presenta un nivel de adecuación muy reducido a la legislación urbanística vigente, ha constituido una forma tradicional de ocupación del territorio y acceso a la vivienda y se configura como una de las formas de crecimiento espacial más importantes en los recientes desarrollos urbanos. En el momento actual, las dimensiones que está alcanzando el proceso (más de 60.000 edificaciones de diverso tipo en Suelo Rústico, de ellas más de 15.000 viviendas aisladas) hacen necesario tomar medidas inmediatas de control ante un proceso que ha adquirido una dinámica alarmante: las construcciones en suelo rústico han aumentado casi un 27% entre 1987 y 1996.

La autoconstrucción, muy frecuente en el ámbito insular y que incide especialmente en el suelo rústico, se configura localmente como uno de los más importantes factores de alteración del paisaje insular (volúmenes inadecuados, construcciones sin acabar, falta de tratamiento de las fachadas, etc). Gran parte del problema deriva del escaso control y alarmante permisividad administrativa, con importantes repercusiones en el medio natural y elevados costes económicos para el conjunto de la comunidad, ya que es necesario proceder a la dotación "a posteriori" de las infraestructuras y equipamientos básicos sobre unas estructuras acabadas y con escasas posibilidades de admitirlos.

La concentración de actividades e intervenciones en el litoral

A diferencia de épocas anteriores en que la actividad humana se concentró en las medianías y zonas bajas interiores, la franja costera ha sido el área más afectada por los recientes procesos de urbanización. En la actualidad, más del 40% de la población reside en núcleos situados por debajo de los 100 m de altura. Pero además otro 30% de la población habita en 129 núcleos situados entre los 100 y 400 m, lo que supone que más del 70% de los efectivos demográficos tinerfeños residen por debajo de la cota 400.

La actividad turística ha sido en gran medida responsable de la urbanización intensiva del litoral. Las urbanizaciones han ocasionado daños irreparables en algunos de los mejores ecosistemas litorales de la Isla, por la estrecha vinculación del producto turístico con la playa. Los suelos vinculados a la urbanización turística se sitúan junto a la línea de costa, buscando por lo general ocupar el máximo frente costero. Alturas, volumetrías y densidades excesivas, derivadas de una edificabilidad muy elevada, que no atiende a la configuración morfológica del terreno, macizan el espacio dando origen al efecto pantalla. Se tiende a la privatización del frente litoral, siendo frecuente la ocultación de vistas y el incumplimiento de las disposiciones relativas a las servidumbres legales. En aquellos lugares poco abruptos, pero que no conocieron expectativa de transformación turística, han proliferado las urbanizaciones populares semiclandestinas.

De forma paralela, áreas industriales y grandes infraestructuras de conexión ocupan el ámbito costero. El resultado final ha sido una significativa modificación de la morfología litoral por efecto de la construcción de diques, puertos, piscinas, avenidas y paseos marítimos, etc. En definitiva se configura un *continuum* urbano que tiende a ocupar toda la primera línea de costa en amplias zonas de la isla, y apenas respeta espacios naturales relevantes y suelos rústicos de interés agrícola. El proceso no se ha detenido: en el suroeste insular, en la franja costera entre Los Cristianos y Los Acantilados de Santiago del Teide se avanza hacia la formación de un continuo urbano impulsado por el crecimiento de los centros turísticos del litoral y los núcleos residenciales de la medianía baja, ligados a la actividad de dichos centros. En el caso de la costa de Adeje, el planeamiento persigue la ocupación de todo el frente costero en una profundidad considerable. En las zonas de medianía baja, especialmente en la vertiente norte, el turismo residencial, de estadías prolongadas sobre los tres meses, se extiende por las laderas de barlovento hasta los 300-400 m.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SUELO EN TENERIFE (Has.)

MUNICIPIO	RESIDENCIAL			TURÍSTICO			INDUSTRIAL			OTROS			TOTALES		
	Urbano	Urbanizable	Urbanizable NO programado	Urbano	Urbanizable	Urbanizable NO programado	Urbano	Urbanizable	Urbanizable NO programado	Urbano	Urbanizable	Urbanizable NO programado	Urbano	Urbanizable	Urbanizable NO programado
ADEJE	201,5	549,4		353,5	816,0	0,1				75,8	28,0		630,8	1.393,4	0,1
ARAFO	89,7	32,7					81,1	0,0		8,4			179,2	32,7	
ARICO	194,0	154,0								4,3	21,0		198,3	175,0	
ARONA	341,9	22,4	100,0	727,8	209,2	273,0			21,7	10,3	11,2	4,8	1.080,0	242,8	399,5
BUENAVISTA DEL NORTE	79,1	36,8						2,6					79,1	39,4	
CANDELARIA	317,4	58,1					44,0			1,2			362,6	58,1	
FASNIA	51,4	18,6											51,4	18,6	
GARACHICO	126,5	30,6											126,5	30,6	
GRANADILLA DE ABONA	326,8	104,1		35,0	188,2			553,6		2,4	3,3		364,2	849,2	
LA GUANCHA	135,2	17,4						13,0					135,2	30,3	
GUÍA DE ISORA *	138,6	143,8		15,2	352,0		6,7			96,6	11,7	16,7	257,1	507,5	16,7
GÜÍMAR	169,9	207,5						367,4			100,9		169,9	675,8	
ICOD DE LOS VINOS	284,1	134,7						5,5		1,0			285,1	140,2	
LA LAGUNA	1.997,2	238,8	187,2				8,7		0,1	20,9		2,2	2.026,8	238,8	189,5
LA MATANZA DE ACENTEJO	162,6									3,1			165,7	0,0	
LA OROTAVA	458,0	149,6			148,8					31,5	43,6		489,5	342,0	
PUERTO DE LA CRUZ	133,2	173,1		263,4	65,4					4,2	2,3		400,8	240,8	
LOS REALEJOS	376,9	93,7						14,4		3,1			380,0	108,2	
EL ROSARIO	268,9	232,5	0,1				93,3	8,1		0,1			362,3	240,6	0,1
SAN JUAN DE LA RAMBLA	98,8	15,9								1,7			100,5	15,9	
SAN MIGUEL	133,7	17,7	0,3	182,2	202,7		7,9	167,6		0,1			323,9	388,0	0,3
SANTA CRUZ DE TENERIFE	1.346,7	396,7	313,3	50,6			320,7	107,6	1,9	482,7	17,9	128,7	2.200,7	522,2	443,9
SANTA ÚRSULA	230,2	64,4								1,7			231,9	64,4	
SANTIAGO DEL TEIDE	46,3	4,8		98,7	53,2								145,0	57,9	
EL SAUZAL	177,2	106,0									3,3		177,2	109,3	
LOS SILOS	93,0	14,3								2,8			95,8	14,3	
TACORONTE	553,1	4,2	154,3				2,0	33,6		10,8	1,9	6,4	566,0	39,7	160,7
EL TANQUE	59,2									0,0			59,2	0,0	
TEGUESTE	294,9	34,9								3,5			298,4	34,9	
LA VICTORIA DE ACENTEJO	109,6	43,5						5,8		0,5			110,1	49,3	
VILAFLOR	64,4							6,1		0,9			65,3	6,1	
TOTAL TENERIFE	9.060,0	3.100,1	755,2	1.726,4	2.035,5	273,1	564,4	1.285,4	23,7	767,6	245,1	158,8	12.118,5	6.666,1	1.210,7

* Los datos referentes a Guía de Isora provienen de la revisión de sus normas subsidiarias con fecha diciembre 2.000.

Fuente: Servicio Técnico de Planes Insulares (Cabildo Insular de Tenerife)
Elaboración Propia

La saturación de las infraestructuras

Tenerife se enfrenta a unos problemas de movilidad importantes, que se manifiestan diariamente y encuentran su reflejo en las páginas de la prensa. Un primer dato nos puede hacer pensar que dichos problemas no provienen de una escasez de infraestructura viaria; la isla cuenta con 2102 kilómetros de carretera, y una densidad de carreteras por km² (1,03 km/km²), muy elevada frente a la de otros territorios del estado español, proporción que se incrementaría hasta 1,73 km/km² si nos refiriéramos al espacio insular no protegido.

Si comparamos los datos elaborados con los de la península, descubriremos en cambio una longitud sensiblemente inferior del desarrollo de la red con respecto a la población que la utiliza, proporción que tiende además a distanciarse progresivamente de la de otras comunidades. En el mismo sentido la proporción de vehículos por cada mil habitantes es superior en Tenerife (703 vehículos por mil habitantes), que en el resto de España (443), pero muchísimo más, si nos referimos al número de vehículos por kilómetro de red, 110 a nivel nacional, 227 en Tenerife. Este indicador es en extremo preocupante, toda vez que el índice de crecimiento del parque móvil muestra una tendencia notablemente acentuada.

Como ya se ha mencionado anteriormente con respecto al grado de accesibilidad con que cuenta el territorio de la isla, de los estudios realizados sobre la cartografía oficial se desprende que la isla cuenta con unos de 2.102 kilómetros de carreteras y 6.466 de pistas, es decir, un total de 8.568 kilómetros no urbanas, lo que representa un total de 4,21 kilómetros de viario por cada km² de superficie. Este efecto de potente accesibilidad se multiplica en el caso de las áreas no protegidas: en estas áreas encontramos un total de 6.384 km de viario para 1.057 km², es decir, más de 6 km de viario por cada km² de superficie no protegida.

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; en estas áreas y en la vías que unen estos tres puntos entre sí por el levante se registran volúmenes de tráfico muy altos, por encima de los 20.000 vehículos por día, superando en la TF-5 entre Santa Cruz y Tacoronte los 50.000 por sentido. Al oeste del Valle de la Orotava y al noroeste de Las Américas los volúmenes decrecen notoriamente, y se sitúan en valores que oscilan entre los 5 y los 10.000 vehículos por día entre Los Realejos e Icod.

En el interior de las tres áreas urbanas se siguen aforando unos valores altos de tráfico. Fuera de ellas hay que destacar la importancia territorial del entramado carreteras de segundo orden y de pistas en suelo rústico de intensidad de tráfico muy baja, que configuran un modelo de

asentamiento disperso con 379 núcleos y un número no bien determinado de residencias dispersas en suelo rústico cuya movilidad depende en exclusiva, o casi, del vehículo privado.

Los estudios realizados confirman la relación entre los problemas de movilidad y la dispersión; el área metropolitana concentra el 63,3 % del transporte público y el resto de los usuarios se distribuyen en función inversa al grado de dispersión de la edificación. Los problemas de tráfico se centran en los accesos a las áreas urbanas, especialmente en determinados tramos horarios, a causa de las dificultades de penetración en la trama urbana; la ausencia de alternativas de penetración y de un transporte público competitivo tienden a agravar los problemas de congestión en los accesos a las áreas urbanas.

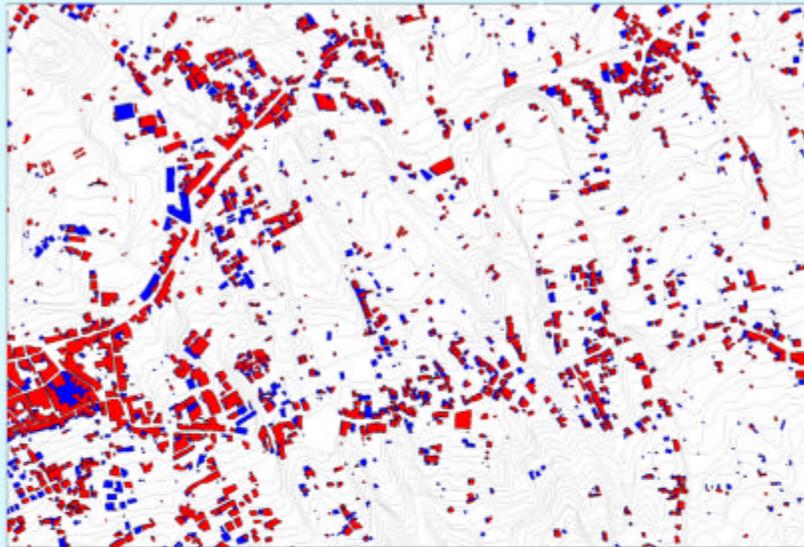
Afrontar el problema desde una perspectiva lineal que dé respuestas en base exclusivamente a la creación de nuevas infraestructuras, puede obviar soluciones, quizá más complejas pero más adecuadas, que tengan en cuenta la estructura de asentamiento de la población y la necesidad de liberar el transporte colectivo de la congestión provocada por el vehículo privado. En este sentido vuelve a ser necesario aplicar una perspectiva integradora, que aúne a las medidas ya enunciadas con anterioridad para el tratamiento del asentamiento residencial, la creación de canales exclusivos para el transporte colectivo urbano e interurbano y la restricción de acceso de vehículos privados a los centros urbanos.

PLAN INSULAR DE ORDENACION DE TENERIFE

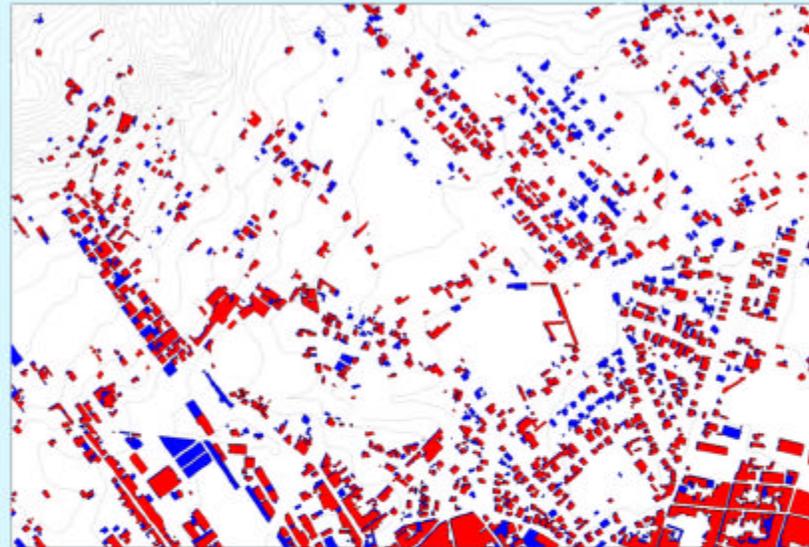
INFORMACIÓN: EXPANSIÓN DE LA EDIFICACIÓN (1986 - 1996)

EDIFICACIONES 86 - 96

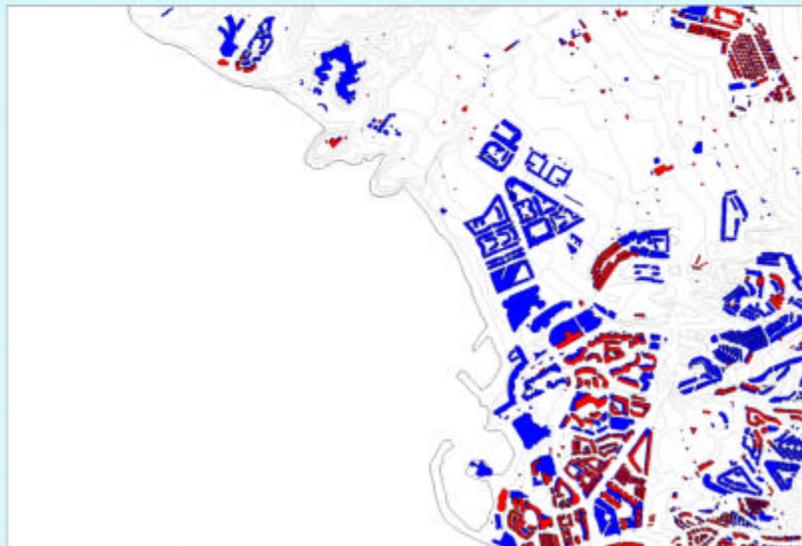
- Edificación 86
- Edificación 96



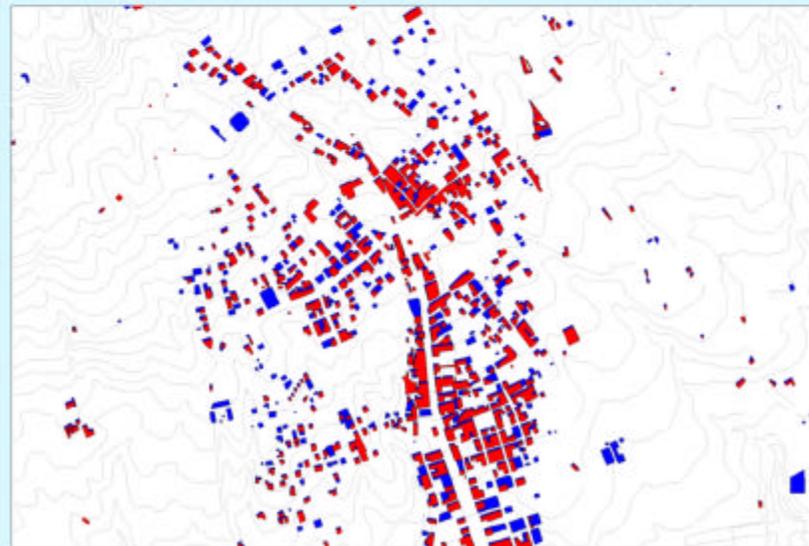
Icod de Los Vinos



Vega de La Laguna



Las Américas



San Isidro

La ausencia de un modelo de estructuración global del territorio

La complejidad y descoordinación del marco competencial vigente, en base al cual cada una de las administraciones actúa en el ámbito de sus competencias de modo autónomo puede ser poco relevante en territorios de gran dimensión y sin grandes tensiones de uso. En cambio, tiene efectos dramáticos en un territorio tan limitado, tensionado y frágil como el canario, al propiciar que puedan establecerse ordenaciones o criterios de ordenación dispares para territorios de características equivalentes o políticas de intervención contradictorias desde las distintas administraciones.

La dinámica descrita para la isla de Tenerife, extensible en muchos aspectos para el resto de las islas, no responde por lo general a la formulación previa de un modelo explícito, que desencadene un conjunto de acciones tendentes a conseguir unos objetivos de ordenación. Por el contrario nace de un conjunto de acciones inconexas, y en muchos casos contradictorias, tomadas desde organismos que responden a su particular visión territorial, en unos casos, o sectorial, en otros. Podemos hablar de la planificación, en este caso como un proceso lineal, en el que se responde a las necesidades o problemas planteados con soluciones emanadas de la consideración aislada de dichos problemas y no desde la consideración global de un modelo de ordenación territorial.

Los planes insulares se plantean como una oportunidad de establecer una planificación integrada, en la que los problemas se aborden desde una perspectiva más amplia que tenga en cuenta la globalidad de los problemas planteados y, paralelamente, la globalidad de los efectos producidos por las soluciones. De establecer un modelo que dé coherencia a cada una de las acciones aisladas que se toman día a día sobre el territorio y que van configurando el territorio que habitamos.

Como hemos visto en los ejemplos descritos para la isla de Tenerife, las soluciones a problemas de un territorio complejo y multifuncional tienen que venir desde la consideración del modelo global, por lo que los planes insulares se constituyen en un instrumento imprescindible para racionalizar la actividad sobre el territorio.

La necesidad de una ordenación y gestión al nivel de los problemas planteados

Hace décadas que la isla ha superado su capacidad de soporte de población basada en sus recursos endógenos. Si en los años cuarenta, se dieron graves fenómenos de escasez, en momentos en que la población no alcanzaba la mitad de la existente hoy en la isla, la pretensión de una subsistencia en base a la capacidad endógena de los recursos del territorio está bastante lejana. Uno de los factores que mejor ilustran esta situación es la del agua; los descensos del acuífero insular en las últimas décadas han puesto de manifiesto que el recurso se explota muy por encima de sus capacidades de regeneración, lo que nos lleva a un plazo más o menos largo al agotamiento de los recursos si continúa la dinámica extractiva a los niveles en que se ha venido desarrollando. Otro tanto puede afirmarse del recurso suelo, aunque en este caso el factor de degradación y pérdida sea la erosión y la ausencia de labores de mantenimiento de los aterrazados como consecuencia directa del abandono de las actividades agrícolas.

Esta superación de la capacidad endógena del territorio es una de las características definitorias de las ciudades, y constituye una base sólida para considerar la isla como un espacio urbano. En él cada sector ha sido intensamente transformado y cumple un papel difícilmente reemplazable; por tanto, es preciso emplear un cuidado muy especial en su mantenimiento, ya que está sometido a niveles de uso y tensiones de gran magnitud.

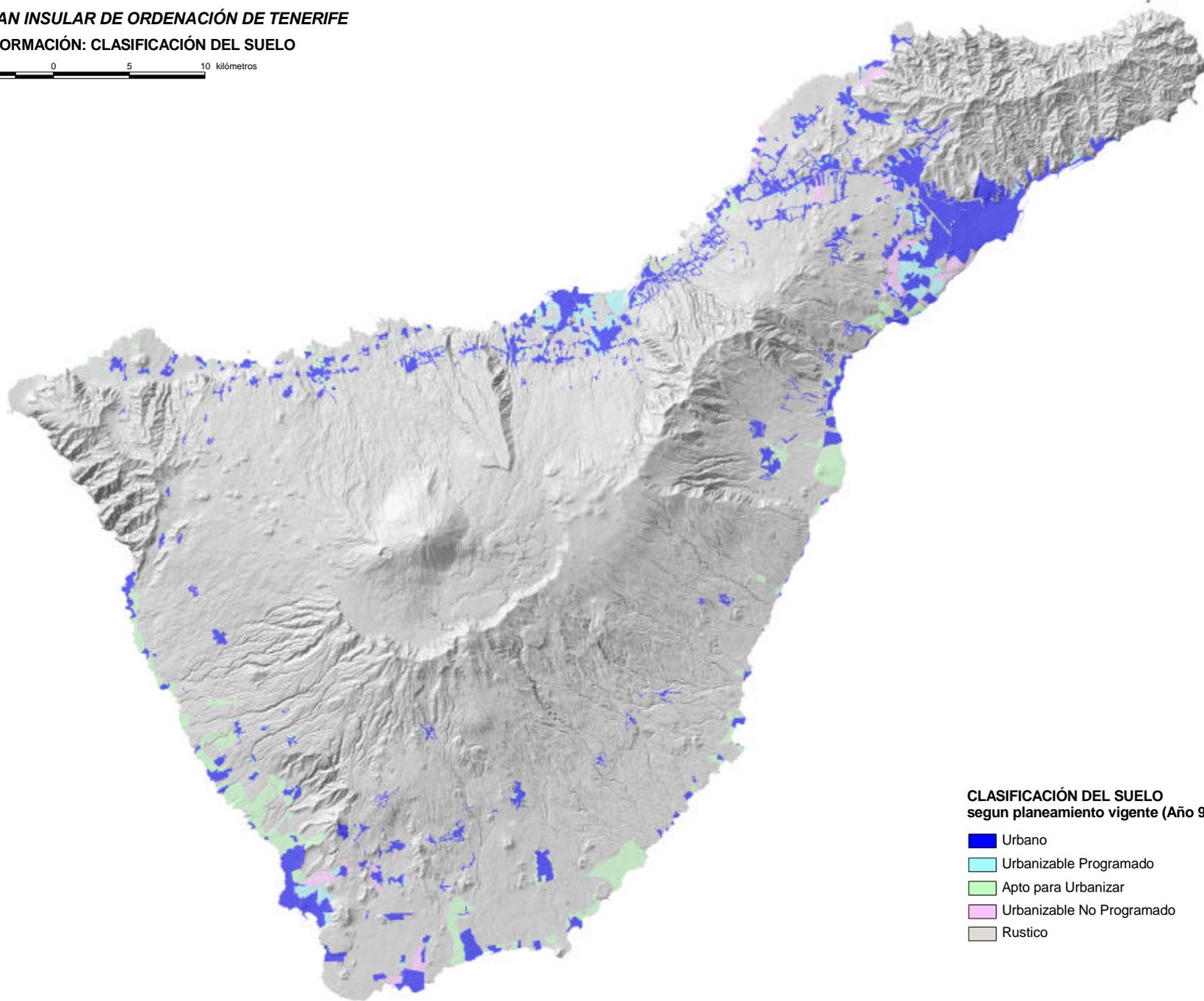
El paisaje, como resultado de una interacción a lo largo del tiempo entre la naturaleza y la acción del hombre, puede ser considerado como una expresión sintética del estado de los recursos territoriales. A su vez, como escenografía, tiene un valor fundamental en la calidad de vida de los habitantes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

En este contexto, la necesidad de una planificación de ámbito insular que contemple de forma integrada y global la complejidad del territorio insular y su problemática es una necesidad perentoria; también lo es, y en mayor medida, implementar una gestión eficaz, capaz de llevar adelante los planteamientos de dicha planificación.

PLAN INSULAR DE ORDENACIÓN DE TENERIFE

INFORMACIÓN: CLASIFICACIÓN DEL SUELO

5 0 5 10 kilómetros



**CLASIFICACIÓN DEL SUELO
segun planeamiento vigente (Año 97)**

- Urbano
- Urbanizable Programado
- Apto para Urbanizar
- Urbanizable No Programado
- Rustico

PRINCIPIOS CLAVE DE LA ORDENACION

La racionalización de la ocupación y explotación del territorio insular

El carácter insular del territorio canario, limitado en extensión y recursos, fragmentado territorialmente y de enorme riqueza ambiental, paisajística y ecológica, y las enormes tensiones de que está siendo objeto, derivadas de un crecimiento poblacional y económico de enorme magnitud, obligan a establecer medidas de racionalización en el uso del territorio para evitar, tanto el agotamiento de sus recursos, como el deterioro de la calidad de vida y de la oferta turística en que está basada la economía del archipiélago. Es por tanto el primer objetivo de la planificación establecer medidas de racionalización para dedicar cada porción del territorio insular a las funciones que, de acuerdo a sus condiciones, mejor preparada está para cumplir; lo es igualmente para establecer medidas que racionalicen la forma y la intensidad con que se desarrollan los procesos de transformación territorial.

Dicha racionalización debe basarse a efectos funcionales en concentrar las actividades con mayor poder de degradación en los terrenos y sectores de la isla que ya han sido alterados; debe basarse también en la preservación de aquellos sectores que, por su escasa alteración, conservan valores socialmente apreciados como constituyentes del bagaje patrimonial natural o cultural de la sociedad, de aquellos que sirven de soporte a procesos ecológicos esenciales y de los que poseen una capacidad productiva intrínseca relevante.

La ordenación de la isla como espacio turístico

El turismo es, directa e indirectamente, no sólo el sector predominante, sino el responsable exclusivo del mantenimiento de la actual estructura productiva y consiguientemente de los parámetros básicos de la vida material de la población. Pero es que, además, cualesquiera trabajos recientes de planificación económica concluyen que no hay a la vista alternativa de desarrollo económico que no pase por el mantenimiento y consolidación del turismo. Al margen de las condiciones cualitativas de la oferta tinerfeña, hay que presumir que el incremento de la cuota de mercado turístico de Tenerife en los últimos años tiene su explicación en la combinación del crecimiento global de la demanda con la ausencia de destinos competitivos que lo impidieran. Ahora bien, no puede suponerse que tal ausencia pueda mantenerse indefinidamente en el tiempo,

máxime si sigue aumentando la oferta global y se estabilizan las condiciones socioeconómicas de áreas que están llamadas inevitablemente a competir en el mismo mercado que el tinerfeño.

Frente a tal situación, hay que reivindicar el carácter absolutamente estratégico del turismo, lo que implica que la actividad ordenadora e interventora de la Administración Pública (y, en la medida de lo posible, también del sector privado) en cualquier campo de actuación (sean carreteras, dotaciones públicas, políticas agrarias o de cualquier tipo) debe tener en cuenta la incidencia que sus acciones tienen en la mejora, consolidación y transformación del sector turístico.

En el campo concreto de la configuración de la oferta alojativa, es preciso paliar la prevalencia que han tenido hasta el momento los mecanismos de naturaleza inmobiliaria sobre los turísticos; prevalencia que es en gran parte responsable de relegar al sector de explotación turística a una situación de desventaja al forzar la desviación de los capitales hacia la rentabilidad especulativa de la promoción y compraventa de inmuebles más que hacia la creación de estructuras productivas estables, un factor que viene influyendo de manera decisiva en la imagen y calidad de la oferta alojativa y sobre todo en la ingente cantidad de alojamiento producido, en muchos casos sin los requisitos de calidad e integración mínimos, y siempre, en la ignorancia de un modelo supramunicipal de implantación.

Es necesario un cambio de actitud en la ordenación del desarrollo turístico, para trabajar en la consolidación de la demanda y la estabilización de la actividad de explotación de servicios turísticos (no solo alojativos) frente al crecimiento, tanto de nuevos turistas como de nuevas plazas. El futuro desarrollo turístico tinerfeño debe orientarse, no hacia el crecimiento cuantitativo como hasta ahora, sino hacia el equilibrio y mejora cualitativa; no basarse en la construcción de nuevas plazas, sino en la explotación mejorada de las existentes.

Ello pasa por supeditar los mecanismos inmobiliarios a los intereses de conformación de un espacio turístico alojativo adecuado a las características y necesidades de la isla; implica además, concebir la totalidad del territorio tinerfeño como un componente de la oferta turística de la isla, y la conservación de sus valores (ecológicos, paisajísticos y culturales) como una estrategia imprescindible para la continuidad del modelo de explotación territorial y para la recualificación de nuestra industria turística. La protección de la identidad paisajística, cultural y patrimonial influye decisivamente en una mayor valoración de la oferta turística, que se ve devaluada por el creciente deterioro que sufren muchos de sus lugares más valiosos.

La variable ambiental como orientadora de las distintas políticas de intervención

De los apartados anteriores se deduce la importancia que la variable ambiental adquiere en la ordenación de la isla dado el valor que la preservación del territorio tiene, tanto en la calidad de vida de los habitantes de la isla como en la calidad de la oferta turística que sustenta la viabilidad socioeconómica de su ocupación. Pero hay otros factores que condicionan decisivamente nuestra explotación del territorio y que derivan de la escasez de su superficie y de la limitación de sus recursos.

La contraposición entre las crecientes necesidades de espacio de una actividad económica en continuo crecimiento y la realidad física de unos recursos naturales muy limitados, la presión inducida por las tensiones generadas por el carácter urbano del territorio, unida al importante deterioro que ya soporta, hacen evidente la necesidad de aplicar una política que permita, de un lado, la explotación de los recursos naturales y, de otro lado, la conservación de las capacidades de estos recursos para ser explotados en el futuro. No basta con proteger aquellas zonas de acreditado valor y excepcional conservación; es preciso racionalizar el aprovechamiento de los recursos naturales de modo que conserven la capacidad de ser explotados cara al futuro; es preciso, además, adoptar medidas inmediatas activas que permitan la recuperación de un medio y de unos recursos cuyos plazos de regeneración natural serían milenarios.

Es desde la asunción de esta realidad que debe tratarse el medio físico poniendo en positivo y traduciendo en rentas los valores propios del suelo, que ha de ser tratado no ya como un suelo a proteger según la visión de la legislación urbanística y patrimonial sino como un suelo a explotar como mejor modo de salvaguardar sus valores; porque de hecho se explotan los valores naturales y patrimoniales de la totalidad del territorio. Desde esta perspectiva el PIOT asigna a cada porción del territorio un papel a cumplir, aquel para el que está más preparado, que representa su vocación lógica en la estructura territorial de la isla, y articula los medios para adecuar dicha porción al papel asignado.

El Modelo de Ordenación Territorial se constituye así en el elemento fundamental en el establecimiento de un modelo sostenible de explotación territorial. En efecto, si bien las técnicas de limitación del impacto de las intervenciones puede, para cada intervención concreta, aumentar considerablemente su grado de integración, es desde la adecuación a dicho modelo que se justifica el encaje territorial de las intervenciones territoriales que pueda definir.

En cuanto a las intervenciones concretas, la concepción subyacente en la ordenación es la de evitar los daños o alteraciones innecesarios o “adicionales”, limitando mediante diversos mecanismos, que responden a escalas diversas (insular, comarcal o local), y poseen diversa naturaleza: modelos de ordenación, normas sectoriales, planeamientos, aquellos efectos de la intervención del territorio que van más allá de la alteración estrictamente necesaria. Se entiende por alteración necesaria aquella que produce la ejecución de una intervención en condiciones óptimas de ubicación y diseño y por alteración “adicional” toda aquella que supere dichos límites.

La consolidación de una nueva cultura de gestión del territorio

La concepción del presente plan es la de una ordenación abierta y en constante evolución, capaz de responder a la evolución de la intervención sobre el territorio con una gama de argumentos estable de carácter genérico, precisable y adaptable a su vez en el tiempo a través del desarrollo de figuras y proyectos de mayor nivel de detalle.

Esto requiere establecer una referencia abstracta, genérica y con escasa capacidad de definición concreta: el Modelo de Ordenación Territorial, y hacer un esfuerzo decidido en estructurar un sistema de desarrollo coordinado e integrado que permita el desarrollo del plan, siempre con la referencia del modelo como meta, garantizando una toma adecuada de las decisiones, respetando los ámbitos competenciales de los distintos organismos con competencias en la ordenación y gestión del territorio y estableciendo procesos de tramitación integradores y favorecedores de la coordinación administrativa.

LOS CRITERIOS DE ORDENACIÓN

La consolidación de un modelo insular de uso del territorio

El establecimiento de una estructura general que de sentido global a las propuestas de ordenación y las articule en un todo ordenado es una de las prioridades fundamentales de todo plan en la labor de organizar el uso del territorio en su ámbito de actuación. Dicha estructura general se configura, en el PIOT, a partir del reconocimiento de aquellas pautas de ocupación y uso del territorio que configuran implícitamente los rasgos generales de la estructura actual, para reforzar sus características positivas y anular o reconducir aquellas desviaciones que puedan desvirtuar el modelo hacia derroteros no deseados. Se trata de una estructura conservadora, en tanto en cuanto no propone cambios revolucionarios en el modo de usar el territorio, sino que intenta corregirla, potenciando los rasgos positivos de una estructura ya existente, de acuerdo a los criterios generales que siguen.

Concentración de los procesos de transformación del territorio

Se establece una estructura general de distribución de los usos responde en términos muy sintéticos a la estructura consolidada, fomentando su reforzamiento y limitando los procesos recientes que tienden a desvirtuarla. Se establece la protección del paisaje y los recursos naturales de la mayor parte del área central de la isla y de sus dos comarcas extremas y la preservación de los mejores (y cada vez más amenazados) suelos de vocación agrícola. Frente a las disfunciones creadas por la dispersión y abundantemente detectadas en el diagnóstico es preciso incentivar un proceso de concentración que permita, no solo salvaguardar el territorio no ocupado, sino proporcionar un esquema de ocupación del territorio que permita y haga eficaz la dotación de infraestructuras, dotaciones y servicios. El desarrollo urbanístico se basa en los núcleos existentes, regulando sus procesos de expansión para evitar la dispersión exagerada, negativa en la funcionalidad de las actividades urbanas y despilfarradora de los valiosos recursos naturales y productivos del territorio insular para dirigir las dinámicas de crecimiento hacia los cascos urbanos principales existentes, evitando la ocupación desordenada de suelos productivos agrícolas

Dotación y recualificación de los núcleos urbanos existentes

Como complemento al punto anterior y para posibilitar la concentración citada, es preciso concentrar los mayores esfuerzos en la resolución de los déficits de urbanización y servicios interiores de los núcleos existentes, evitando expansiones innecesarias; es preciso también, coordinar en el tiempo y en el espacio las distintas políticas sectoriales (muy especialmente las de ejecución de infraestructuras) para que sean coherentes con los ritmos del desarrollo urbano y las necesidades reales. A la escala insular, tres son los principales ámbitos urbanos donde se han de concentrar dichas políticas: área metropolitana, Valle de La Orotava y Las Américas-Los Cristianos.

Creación de un esquema unificado y global de infraestructuras

El esquema actual de infraestructuras, precisa ser integrado en una concepción global, adecuada a las necesidades e inserto en un modelo de ordenación global que evite el desfase con respecto a desarrollos territoriales no previstos. Se concibe un corredor anular de infraestructuras que agrupa en un canal único las vías de transporte terrestre con los tendidos lineales de todo tipo. Dicho corredor sirve prioritariamente a la franja litoral, donde se concentra la actividad y está constituido por dos corredores costeros que, confluyendo en el puerto de Santa Cruz, articulan las vertientes norte y sureste-suroeste de la isla respectivamente. Estos corredores se completan y unen mediante sendos cierres en los extremos este y oeste de la isla: uno de circunvalación del área metropolitana en el noreste, y otro que salva la discontinuidad entre ambas vertientes por el oeste. Los tramos de los corredores norte y sur comprendidos entre ambos cierres, configuran con estos últimos un anillo perimetral de la isla que, con alta capacidad funcional, comunica los principales centros de población, actividad y servicios. Este anillo se complementa con un conjunto de viarios que articula las distintas comarcas y que han de ser, en su escala, integradores de las infraestructuras lineales.

Redefinición del sistema de dotaciones

El modelo insular de implantación de los equipamientos e infraestructuras comprende varias escalas de prestación de servicios, que habrán de articularse en un sistema integrado que uniformice la prestación de servicios dotacionales a la población; las estrategias de implantación de los servicios habrán de seguir pautas favorecedoras de la concentración de los procesos de asentamiento y de transformación territorial.

Fomento del transporte público como factor de estructuración territorial

La creciente dependencia de la movilidad insular con respecto al automóvil crea problemas de accesibilidad imposibles de resolver desde el crecimiento de las infraestructuras; por otra parte, si se pretende la concentración de la edificación residencial y turística en los núcleos existentes es preciso hacer estos accesibles, lo que supone disminuir la dependencia del vehículo privado. En consecuencia una de las prioridades clave del modelo de ordenación que se propone es la implantación de un sistema de transporte colectivo funcional y adecuado a las necesidades de la isla.

Protección del suelo rústico y del patrimonio natural

El complemento a la concentración de la edificación en los núcleos existentes es la protección del patrimonio natural y cultural, como elementos clave en la calidad de vida y en la calidad de la oferta turística. Esta protección, si bien descansa en una base territorial evidente, requiere de la puesta en marcha de políticas sectoriales específicas, por lo que se desarrolla en profundidad más adelante.

El PIOT como marco de desarrollo territorial

El Plan Insular establece el marco común para el desarrollo territorial en la isla, un marco conformado por determinaciones de variada naturaleza y poder vinculante pero en todo caso de imprescindible desarrollo para alcanzar la consolidación del Modelo de Ordenación.

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

Para orientar las políticas sectoriales hacia la consecución de los objetivos territoriales del plan, se establece una serie de directrices de coordinación de las políticas a desarrollar por las administraciones, encaminadas a obtener una mayor integración de las actuaciones en este campo en el Modelo de Ordenación propuesto. El PIOT establece el punto de partida para una coordinación eficaz de la actuación pública con incidencia territorial.

La recualificación de la oferta turística

Como ya se ha señalado, la planta turística tinerfeña carece de la conveniente diversificación, de modo tal que predomina la oferta que podríamos denominar convencional, dirigida hacia una demanda masiva, y que atiende más a los requerimientos comunes de ésta (buen clima y mar) que a sus posibles diferencias. Si bien éste es el mercado predominante (y lo seguirá siendo en el orden de magnitud que ha alcanzado el turismo tinerfeño) la aprobación del PIOT supondrá que las nuevas intervenciones de implantación de productos turísticos habrá de incidir en la recualificación de la oferta introduciendo atractivos específicos ligados a equipamientos propios de cada elemento de la oferta o a la explotación de recursos insuficientemente valorados hasta el momento. El mecanismo de la homologación del producto turístico, como requisito previo a la autorización de implantación de cualquier instalación es el mecanismo que asegura la adecuación de cada producto a las exigencias de calidad requeridas.

Estas exigencias de diversificación y aumento de calidades afectarán de modo diverso a los distintos grupos de instalaciones en que puede clasificarse la oferta, en función de sus dimensiones y efectos territoriales así como de relación con el entorno en el que se sitúan. Ello lleva a introducir el concepto de área turística, y a establecer criterios diferenciados según las intervenciones se produzcan en áreas existentes (o urbanizadas), en proceso de consolidación (atendiendo a la situación del planeamiento vigente) o nuevas (las que carecen de realidad física y derechos jurídico-urbanísticos).

Por otra parte, la distribución actual de la oferta turística en el territorio insular, el grado específico de necesidades de cada zona, así como sus diversas opciones de desarrollo turístico y sus distintos objetivos generales de ordenación, exigen establecer criterios de regulación específicos por comarcas o grandes ámbitos territoriales. Estos criterios alcanzan un contenido realmente sustantivo en la definición de ámbitos de referencia turísticos, aquellos sectores de la isla en que las condiciones son más adecuadas para la implantación de instalaciones turísticas alojativas y/o complementarias.

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

Por último, la recualificación de la oferta depende de una larga serie de acciones de signo muy diverso que inciden en la mejora del paisaje, en el mantenimiento de las actividades agropecuarias, en la creación de equipamientos de ocio, etc. Todas estas acciones se desarrollan a través de líneas de actuación específicas que ejercen su acción sobre múltiples campos territoriales y sectoriales.

La promoción de las actividades primarias

No cabe defender una regulación urbanística del suelo agrícola sólo desde la prohibición, 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. Cualquier propuesta de intervención debe encajarse en todo caso, en un marco de desarrollo integral del medio rural. 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 de 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 y culturales) o por producirse al margen de los cauces habituales y que, en cambio, deben ser evaluadas y defendidas.

El PIOT propone un proceso de transferencia de recursos destinado al mantenimiento y mejora del paisaje agrícola y plantea la necesidad de subvencionar el cometido de agente medioambiental que caracteriza al agricultor. Si bien la ordenación territorial 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.

La protección del patrimonio natural y cultural

La elaborada transformación del territorio rural, derivada de una intensa explotación agrícola, y la dilatada labor de creación de un hábitat urbano y rural adecuado a las necesidades de sus habitantes y a las condiciones de medio, ha dejado en herencia un legado patrimonial de destacado valor; por otra parte, la singularidad y aislamiento del territorio insular implica una diferenciación de las formas de vida hacia la creación de adaptaciones específicas de gran valor por su carácter único.

Estas singularidades de nuestro patrimonio constituyen las señas de identidad de la cultura insular, las que unen y diferencian a la comunidad tinerfeña con el resto de las comunidades. La protección de las singularidades del patrimonio natural y cultural de la isla se constituye, partiendo de la anterior consideración, en uno de los criterios de ordenación con incidencia territorial sobre la totalidad de la isla. Este criterio se articula, por una parte, a través de la exigencia de protección a que se vincula un gran sector del territorio que ostenta las características antedichas de legado cultural.

En el caso concreto del patrimonio cultural, además de la labor de identificación de los bienes de interés patrimonial y de los conjuntos históricos urbanos o rurales, de los elementos con un alto valor etnográfico, arqueológico, paleontológico, etc que se realice a través de los Catálogos, se hace necesario establecer medidas para su ordenación, conservación, puesta en uso y difusión entre los habitantes y los visitantes de Tenerife. Además se hace imprescindible tener en consideración la dimensión y significación cultural del pasaje tinerfeño, sobre todo en aquellos ámbitos transformados por la actividad agrícola que ha generado paisajes de excepcional calidad y singularidad, que cuentan además con la presencia elementos etnográficos y arquitectónicos de alto valor.