

## Plan Insular de Tenerife: Ordenación territorial del turismo

Joaquín Sabaté Bel

En este texto se pretenden recoger algunas reflexiones en cuanto a la ordenación territorial del turismo, vinculadas estrechamente en el Plan Insular de Ordenación de la isla de Tenerife (en adelante PIOT) a la preocupación por el paisaje insular. Me referiré para ello, después de unas consideraciones previas, a la descripción de tres escenarios-problemas y a tres objetivos del PIOT vinculados a los mismos.

Una primera consideración arranca de un postulado llamativo: "Tenerife es una gran maceta"

Hace unos seis años leía esta afirmación de un eminente urbanista que la utilizaba como imagen-metáfora para enfatizar las escasas condiciones que el territorio insular tenía para ser cultivado. Por su condición abrupta y fracturada, por su origen volcánico y sus considerables pendientes, por la escasez de recursos hídricos..., dicho territorio ofrecía inicialmente condiciones bien duras para su colonización. Eran escasos los ámbitos con terrenos sedimentados donde los cultivos fuesen posibles directamente sobre suelo fértil. Así el territorio antropizado fue siempre en gran medida un territorio construido, "una gran maceta", ya que en raras ocasiones pudo ser directamente utilizado el soporte natural.

Pero esta afirmación, que se utilizaba en el marco de aquel texto con un carácter marcadamente peyorativo, he tendido a recordarla siempre desde su connotación más positiva. Partiendo de la indudable desventaja inicial y con un esfuerzo histórico considerable, el campesino canario supo transformar los eriales en extensas áreas productivas. Los abancalamientos, clásicos en todo terreno en pendiente, hubieron de completarse aquí con la creación del manto vegetal para el cultivo, con tierras de prestación... Y hoy podemos admirar el resultado de esta imponente construcción territorial: lechos de drenaje, muros de contención del nuevo suelo vegetal, protección del viento, trazado de caminos, sistemas de riego y de transporte del agua...

La agricultura ha sido hasta bien recientemente la "constructora" del territorio insular, del que ha resultado una forma altamente artificializada; ha sido la constructora de su paisaje, aunque bien recientemente el turismo ha tomado el relevo en dicho cometido. La actual estructura territorial de Tenerife es ahora, tras un siglo de turismo y de transformación del país, un resultado de dicha doble evolución. Y hoy ese turismo está estrechamente vinculado al paisaje en que se inserta.

Una segunda consideración previa parte de numerosos estudiosos que coinciden en apreciar dicha estrecha interdependencia entre turismo y paisaje: "...el capital básico que explota la industria turística es el medio (paisaje, clima, arquitectura, recursos naturales...) y estos se ha hecho de manera torpe: el turismo se viene desarrollando en gran medida a expensas del medio, y

mientras aquel crece, la calidad ambiental de las islas merma..." Estas palabras de un especialista en cuestiones medioambientales (A. Machado, Las dimensiones del ecoturismo en Canarias) ratifican de hecho otras tantas afirmaciones de personas o instituciones que han entrado a valorar el tema, desde la Organización Mundial del Turismo (Amsterdam 1990); la Secretaría de Estado para el Medio Ambiente; el Parlamento Europeo (A-3 Resolución 120/1990); la Red europea Ecotrans; diversos ponentes en las jornadas sobre turismo sociocultural y medioambiental; representantes de los empresarios de hostelería y turismo...

Por todo ello desde el PIOT se ha pretendido rebatir aquella acepción fatalista del turismo como depredador del medio en que se insiere; el que los desarrollos turísticos deban hacerse afectando necesariamente al paisaje circundante. Para argumentarlo resulta imprescindible distinguir, como se ha reclamado repetidamente, lo turístico de lo inmobiliario, o de otros intereses en juego. Se pretende reconocer el turismo, en tanto que motor de la economía tinerfeña, en tanto que sector predominante y capaz de producir importantes excedentes, como la principal oportunidad para poner en valor, retribuir y recuperar el paisaje, incluso para llegar a construir un paisaje bien cualificado.

Un ejemplo bien notable lo tuvimos hace ya años en la operación Languedoc-Roussillon. Pero incluso mucho más reciente lo encontramos en la región de La Vienne, en el área de Poitiers, vinculada al turismo y a la comunicación, al parque temático de Futuroscope. Resulta de interés valorar los importantes efectos que, en cuanto a la ordenación territorial ha tenido dicha iniciativa.

1<sup>er</sup> escenario:

El turismo como invasor de la totalidad del espacio insular, como competidor (con ventaja) para la ocupación de espacios de especial interés natural o agrícola.

En la presentación de unas recientes Jornadas sobre Turismo y Medio Ambiente en Canarias se ponía claramente de manifiesto que "... desde hace algunos años los operadores turísticos de nuestras islas realizan esfuerzos por diversificar su oferta, con lo que, aunque sigue predominando el turismo de sol y playa, se está produciendo una creciente presión de la actividad turística sobre áreas cada vez más amplias del territorio insular. Este fenómeno, junto con la mayor demanda de los habitantes de nuestras principales ciudades, hace que sea cada vez más difícil la preservación de nuestro medio ambiente en general y en particular de nuestros ecosistemas más frágiles..."

Cabe destacar diferentes manifestaciones de este mismo problema. Por un lado tenemos la presión directa de las clasificaciones de los planes urbanísticos (en muchos casos por expectativas de destino turístico) sobre áreas agrícolas y espacios de interés natural singular. Entre las principales tensiones que aparecen habitualmente en los procesos de planeamiento urbanístico están las que se derivan de demandas de clasificación como suelo urbano en lugar de urbanizable, o urbanizable en lugar de rústico, o dentro de éste de zona rústico general, en lugar de rústico de interés agrícola o natural.

Todo ello está lógicamente vinculado a expectativas de futura retribución del suelo, las más de las veces sin capacidad o voluntad inmediata de transformación.

El problema de la competencia por el suelo de valor agrícola queda de manifiesto asimismo en un documento elaborado expresamente en el PIOT. Este muestra la oferta potencial de suelo aún no desarrollado (urbanizable o apto para urbanizar) superpuesto a las áreas de uso agrícola más extendidas o de mejores condiciones agrológicas.

Y si el problema de la competencia por uso del suelo en las zonas costeras adquiere hoy por hoy mayor relevancia en las comarcas de mayor desarrollo turístico, aquellos municipios en que la implantación de dicha actividad turística es escasa, ven en la clasificación urbanística la posibilidad de mejorar la economía municipal.

Una mayor participación de la totalidad de los municipios en la actividad turística no debiera plantearse como alternativa a la agricultura, ni significar necesariamente la instalación de grandes complejos turísticos en los suelos de mayor capacidad agrícola. El planteamiento de alternativas puede jugar la baza de la diversidad, que, sin negar el crecimiento de los núcleos urbanos y el desarrollo turístico, configure una oferta diferencial, conservando las características del paisaje, a las que la agricultura aporta una contribución tan relevante. Igualmente parece importante considerar la posibilidad de ensayar los mecanismos para que los beneficios derivados del turismo repercutan en la conservación de la agricultura y del paisaje agrícola del que aquél se beneficia.

2º escenario:

El turismo como industria y el manido asunto del techo o el turismo de masas versus turismo de calidad.

Hace ya tiempo que el turismo viene siendo lo que es hoy en día: un viaje barato, organizado, mediado por empresas (agencias, transportistas), grupal, medido y programado de antemano. Julio Verne describió, mejor que ningún otro escritor, el nacimiento y desarrollo de los primitivos viajes de turismo en sus relatos novelescos, aquellos viajes organizados para capas populares de la sociedad, de los que el paradigma es su escasamente conocido "Agencia Thompson y Cia", que describe una excursión por Madeira, Canarias y la costa del continente africano, preludeo del itinerario más frecuente de los Mantua, Arcadian y Homaric, de los que poseemos constancia visitando nuestro puerto de Santa Cruz de Tenerife en el primer cuarto de siglo, y que son prolongación de otros viajes menos conocidos, cuanto menos desde finales de los ochenta en el siglo pasado.

El turismo ha consistido siempre en este tipo de viajes. Por ello parece más realista hablar de recualificación de lo que ya existe, de una industria en la que hay que introducir el concepto de calidad, aceptando el turismo como industria de pleno derecho, en pie de igualdad con las industrias de larga historia social, vinculadas al capital más innovador de cada época. La historia del desarrollo

de la industria del viaje en Tenerife y en el mundo es ya centenaria, y tiene la categoría de la revolución industrial de la siderurgia, la bergadana, los tintes... aunque no ha tenido hasta el momento su historiador, su Jorge Nadal, su Tortella o su Fontana, que la describiera y le diera relevancia.

Uno de los retos básicos en cuanto a su ordenación territorial consistiría pues en acertar a trasladar, con las debidas precauciones, toda la sabiduría de la industria convencional al turismo. Partiendo del turismo como una industria y de las anteriores premisas, los estudios del PIOT plantean diversas conclusiones:

1. 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 construcción y empresas desarrolladas con esta finalidad, como por el peso en ingreso, renta y empleo, o por la propia imagen internacional consolidada.
2. Eso nos lleva a reconocer el protagonismo del turismo masivo, a defender la mejora de sus estructuras y equipamientos, su recualificación, corrigiendo la reciente dinámica que le está abocando a ser disfuncional y desagradablemente masivo. Ello lleva por tanto a aceptar el carácter de turismo de masas, a proponer las mencionadas medidas y a profundizar en las posibilidades que ofrece de una mayor diversificación, una potenciación de una emergente oferta diversificada
3. O nos lleva a preguntarnos ¿Qué sentido tiene discutir el número de plazas en términos absolutos?

La discusión de dichos límites en términos de capacidad de carga, como se ha planteado en alguna ocasión (del territorio, de la infraestructura, de los recursos...) constituye una evaluación sumamente compleja, donde hay que tener especialmente en cuenta que no se puede regular con carácter estable y externamente a ella, una actividad que produce mercancías, y que se mueve de acuerdo a las coyunturas del mercado. Sin duda la determinación de un número límite de plazas puede llegar a ser muy útil desde la ordenación territorial, pero dicho umbral de condiciones (más que límite fijo y rígido) debe atender a varios criterios, como por ejemplo:

- a) La dimensión ajustada de cada modelo de desarrollo, su adecuación al mercado internacional y la adaptación del territorio insular a una estrategia definida.
- b) La forma territorial específica de cada unidad del conjunto Tenerife.

La oferta turística actual ha alcanzado un volumen más que suficiente para atender una demanda que haga operativo el sistema. Todo incremento de la oferta debiera exigir una recualificación del potencial existente, una ampliación selectiva de determinados segmentos de la misma, de las actividades complementarias o de intervenciones realmente singulares.

3<sup>er</sup> escenario:

La principal razón de ser del turismo es la producción de paisaje o, dicho de otro modo, el principal recurso del turismo es el paisaje, más que el sol o las playas.

En dicho sentido el paisaje debe considerarse un bien asociado al producto turístico. Dicho bien, en la medida en que es crecientemente escaso, y que por tanto se produce una variación en su apreciación, es un bien económico por lo que debe organizarse racionalmente su uso.

Pero, tal y como desarrolla argumentalmente el profesor J. Cals, el paisaje es un bien libre y público, porque ha sido producido por la naturaleza o por la colectividad, incorporando en esta acepción el paisaje construido, y siempre que existen estos bienes públicos se suelen dar externalidades asociadas, efectos externos, que podrán ser negativos. Estas deseconomías externas provocan a la larga un coste social, una repercusión diferida que deberá abonar en su conjunto la propia sociedad.

Lo verdaderamente destacable en este caso es que en la industria turística se producen deseconomías externas en la elaboración del producto turístico (congestión de los ámbitos turísticos, destrucción o degradación del paisaje, calidad de las aguas...), que afectan la calidad de lo que se ofrece y a su vez a los residentes del área. Esta paradoja puede ser producto en muchos casos de la multiplicidad de intereses que se producen sobre el territorio, intereses fundamentales y contrapuestos, de las empresas turísticas, de servicios o constructoras, de los consumidores...

La degradación de un territorio turístico guarda una relación directa con esta contraposición. A su vez afecta la rentabilidad de las empresas, la propia valoración de la oferta turística (menor capacidad adquisitiva, afluencia, estancia media, calidad...). En dichas circunstancias resulta recomendable, o incluso imprescindible, la adopción de medidas correctoras de diverso tipo, y entre ellas, las que aseguren un uso correcto del recurso paisaje, su mantenimiento y en su caso mejora, incidiendo, si es posible en la conducta de los agentes, al objeto de que tengan en cuenta el coste de producción y conservación de este recurso.

Conviene pues considerar como objetivo la retribución del recurso paisaje. El PIOT no pretende su valoración monetaria, pretensión vana conceptualmente, como recalcan diversos estudios relativos a la valoración de los beneficios y costes ambientales. Sí propone, en cambio, su retribución, directa o indirectamente, mediante diversos mecanismos (regulación administrativa, pacto, transferencias...) que más adelante se comentan.

Nos referiremos a continuación a tres objetivos básicos del PIOT, relativos o vinculados a cada uno de los tres escenarios comentados.

1<sup>er</sup> objetivo: Disociar el desarrollo turístico de lo que tiene de proceso inmobiliario, del crecimiento urbanístico tradicional, lo que supone apoyarlo en los distintos tipos de suelo: urbano, urbanizable y rústico, con características diferenciales en cada uno de ellos y correspondientes dimensionado y restricciones.

Este objetivo lleva asociados otros, tales como:

- a) incidir en la modificación del modelo actual, basado exclusivamente en el crecimiento por extensión de las áreas calificadas, o en la multiplicación de nuevos enclaves,
- b) reducir la tensión originada por las clasificaciones - calificaciones urbanísticas, asociando los desarrollos a los distintos regímenes de suelo y vinculando unas áreas con otras,
- c) reducir los inconvenientes de asociar lo turístico y lo inmobiliario, los lastres de la vinculación entre establecimiento turístico y propiedad del suelo.

Para ello se propone la clasificación de todos los futuros ámbitos como suelo urbanizable no programado, lo que implica un proceso de selección de ofertas en libre concurrencia, de las mejores iniciativas, vinculadas o no a la propiedad del suelo. La atención al turismo en el suelo urbanizable no programado permite plantear la adopción de diferentes modelos de ordenación y mecanismos de gestión, al objeto de corregir los desajustes detectados e introducir nuevos objetivos de desarrollo.

A partir del análisis de modelos turísticos insulares y foráneos y de la discusión de las alternativas y parámetros más adecuados, de los ámbitos de desarrollo posibles, de las restricciones y regulaciones aplicables, cabe plantear la optimización de los recursos vinculados al desarrollo turístico, tanto públicos, como privados.

En el suelo urbano cabe en cambio reclamar la atención hacia la intervención en las áreas turísticas ya desarrolladas. Ello implica la voluntad de romper con el proceso de acumulación ininterrumpida de esfuerzos, sustituyendo la inversión por la recuperación (o complementando la una con la otra). Para ello el PIOT ha elaborado un análisis detallado de los asentamientos en el espacio litoral vinculados al turismo (tanto foráneo como local).

Dicho análisis va encaminado a plantear propuestas de reestructuración: reequipamiento, reurbanización, completamiento a través de Planes Especiales; a establecer medidas de mejora, de reestructuración, de remodelación; a plantear acciones sobre la infraestructura, el paisaje, los servicios...

El posibilitar la actividad turística en suelo rústico (turismo rural) se plantea no tan solo con la voluntad de encauzar una demanda emergente, o de adelantarse a un tratamiento inadecuado de la misma, sino desde el convencimiento de que constituye a su vez una fórmula de enriquecer el producto global, recuperar y coadyuvar al desarrollo del medio rural. Al objeto

de encajarlo el PIOT ha procedido a la identificación de senderos, elementos y núcleos de especial interés patrimonial, restringiendo el turismo rural tan solo a la rehabilitación de lo edificado en determinados caseríos existentes, elementos de interés patrimonial. Para ello sería preciso la aprobación de un Plan Especial de Protección del Patrimonio Rural, admitiéndose iniciativas impulsadas por particulares e incentivadas por la Administración.

2º objetivo: Introducir mecanismos de concertación (de pacto) respecto al ritmo de entrada en el mercado de nuevas camas y de composición más adecuada de la oferta, primando 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 la demanda.

Se parte de la constatación de que la oferta actual ha alcanzado un volumen más que suficiente para atender una demanda que haga operativo el sistema. Frente a ella caben al menos dos alternativas extremas:

- a) No admitir de momento ningún incremento en el número de plazas (crecimiento cero). Sopesemos las enormes dificultades de regular con carácter fijo y estable una actividad económica que produce mercancías; el indudable rechazo en numerosos sectores; la inexistencia de un soporte legal técnico adecuado..., o bien
- b) No establecer ningún tipo de controles y confiar en el libre juego del mercado. Desde algún sector se ha rechazado tajantemente cualquier tipo de ingerencia en el libre juego de mercado, con el argumento de que cualquier reglamentación o planificación no supone sino una traba, un encarecimiento del producto y, a la postre, una menor rentabilidad de la empresa y una limitación a la iniciativa privada. Las crisis cíclicas, los posibles desfases entre oferta y demanda tienden evidentemente a corregirse por los propios mecanismos de mercado; aunque, y ello es lo grave, con muy notables costes económicos y sociales. Por tanto la eliminación de cualesquiera limitaciones llevaría sin duda a una nueva situación de exceso de oferta (el mercado no tiene memoria), a una degradación progresiva e irreversible del encadenado precios, ingresos, calidad de las instalaciones, y a un efecto negativo sobre el territorio y sobre la propia consideración social del sector turístico. Pensemos que son los propios agentes del sector los que reclaman "...formas claras y eficaces de control del crecimiento de la oferta, al objeto de impedir su sobredimensionamiento".

El PIOT defiende, en función de éstas y otras consideraciones, una opción intermedia, pactar un crecimiento controlado de la oferta, proponiendo para ello diversos mecanismos especialmente atentos a la forma del territorio. Dicha concertación debiera extenderse al conjunto del sector, administración pública y restantes agentes implicados (empresarios turísticos y usuarios...) y tener como objetivos el diversificar la oferta y recualificar lo existente.

Se plantea de hecho el consensuar un ritmo de ajuste en función de una tasa ocupación que genere excedente y un nivel suficientemente competitivo de las

empresas, que redunde en su capacidad de adecuación y modernización y en la mejora de la calidad del producto turístico, adecuando la oferta al dispositivo territorial, a los recursos y necesidades.

3<sup>er</sup> objetivo: Poner el paisaje como centro de las preocupaciones y hacer del paisaje el objeto principal de la ordenación. Ordenar el turismo sobre la base de la unidad de paisaje.

Nos referimos al paisaje, al igual que cuando hablamos del territorio, en su acepción más general, que comprende el paisaje y los recursos naturales, pero asimismo el paisaje urbano... y en concreto, el propio de los desarrollos turísticos, y especialmente el paisaje agrícola construido durante siglos.

El paisaje constituye la materia prima y el producto esencial del turismo. El recurso natural exigido no es tan solo la playa o el buen clima. Se requieren otros componentes territoriales hasta ahora escasamente tenidos en cuenta, incluso el paisaje construido, y en buena medida el que ha construido la agricultura tradicional.

Por ello la ordenación del turismo se ha de hacer sobre la base de dicha interdependencia. Es imprescindible que las intervenciones turísticas se planteen no tan solo con un exquisito cuidado por el medio, sino que supongan de hecho operaciones de reinversión en el paisaje, al objeto de garantizar una proyección adecuada de una identidad turística bien singular.

El PIOT propone la ordenación del turismo a través de las Unidades de Paisaje: ámbitos territoriales con relativa homogeneidad en cuanto a los modelos de desarrollo turístico. En cada una de ellas se establecen los mecanismos para que puedan suponer operaciones de reinversión en el paisaje y las medidas para su mantenimiento y mejora (vehicular estudios sobre demanda; crear ofertas diferenciadas dentro del producto "Tenerife"; vincularlas a recursos potenciales; establecer un marco de valoración medioambiental, de compensación, de mantenimiento, de recuperación del paisaje, de evaluación de las necesidades de reinversión...).

Para conseguirlo el PIOT ha propuesto:

- a) Evaluación de recursos y necesidades de cada Unidad de Paisaje, de sus potencialidades, déficits y carencias.
- b) Condiciones de carácter general de mantenimiento y mejora del paisaje, de corrección de desajustes, de reposición.
- c) Definición en cada Unidad de Paisaje de un conjunto de acciones necesarias, tales como mejoras del sistema viario, dotaciones, ordenación o reequipamiento litoral, adecuación de edificios e instalaciones.

Propone además diferentes niveles de transferencias de los recursos generados por los proyectos turísticos, al objeto de ser reinvertidos en la mejora del producto global. Así pues, un primer nivel de transferencias implicaría la aprobación de un Plan-Programa que recogiera las anteriores

propuestas y las estableciera como condición básica en la redacción de los Programas de Actuación Urbanística.

Un segundo nivel de transferencias pasaría por asignar el 15% del aprovechamiento medio de los desarrollos turísticos a una proporción de suelo de valor equivalente en los núcleos cercanos de residencia estable para el completamiento de las dotaciones o a la construcción de vivienda pública con destino a los trabajadores en las áreas turísticas. O que los ingresos derivados directa o indirectamente de la actividad turística (IBI, tasas, licencias, impuestos específicos...) sean destinados a inversiones en mejora del paisaje, dotaciones y recursos de la Unidad de Paisaje.

Un tercer nivel de transferencias implicaría el computar, a efectos del número de plazas admisible en el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística (del suelo urbanizable no programado), las áreas de interés agrícola o natural incluidas en dichos sectores o en el conjunto de la Unidad de Paisaje, proponiendo su mantenimiento como espacios cultivados o en estado natural, vinculados a la explotación turística.

Estas transferencias suponen para el desarrollo turístico el seguir disponiendo de un paisaje de notable interés en su entorno, sin necesidad de adquirir la propiedad de dichos suelos, eliminando la tensión en dichas áreas agrícolas de una futura transformación. Para la explotación agrícola supone una transferencia de recursos y la eliminación de las expectativas de transformación. Para el conjunto del territorio supone la garantía de un desarrollo más equilibrado, más ajustado al valor natural o a la inversión histórica (paisaje agrícola) de cada uno de sus fragmentos.

Se pretende con ello defender una vez más, la necesidad de plantear el turismo (no el sector inmobiliario u otros intereses en juego) como el principal interesado y la principal oportunidad que tenemos para poner en valor, retribuir y recuperar el paisaje. De ensayar mecanismos para que los beneficios derivados del turismo repercutan en la conservación de la agricultura y del paisaje agrícola del que aquél se beneficia. De intentar recuperar, con estos y otros mecanismos, el reconocimiento de la estrecha interdependencia entre turismo y paisaje (natural o construido) y devolver a éste parte de lo que supone como input esencial en el sector turístico.