

DE LA AGRICULTURA AL TURISMO EN TENERIFE: LA GÉNESIS DEL ESPACIO TURÍSTICO

Víctor O. Martín Martín

Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna

El 17 de septiembre de 1963 la Comisión Provincial de Urbanismo aprueba el Plan Especial Acantilados de los Gigantes (aprobado en 1964 como C.I.T.N., Centro de Interés Turístico Nacional), en el municipio de Santiago del Teide. Se trata del primer cambio de uso del suelo de rústico a urbanizable que tiene lugar en toda la franja Sur de la isla de Tenerife. Si bien el Puerto de la Cruz ya contaba con cierta infraestructura turística, Acantilados de los Gigantes se planea como una ciudad de vacaciones (holidays resorts) ubicada en un área improductiva, desde el punto de vista agrícola, de la zona de sotavento de Tenerife.

Algunos meses después, el 7 de diciembre, se aprueba el Plan Parcial Costa del Silencio, otro centro vacacional proyectado sobre los malpaíses recientes del Valle de San Lorenzo, en el municipio de Arona. En la Memoria de dicho plan se resalta, además de los nuevos recursos naturales que serán aprovechados en Canarias (temperatura uniforme, ausencia casi absoluta de lluvias y sol permanente), un fenómeno de importancia decisiva para comprender el modelo turístico canario:

"Las características agrícolas de esta costa, permiten disponer, en la mayor parte de ella de grandes latifundios que facilitan un planeamiento con la amplitud requerida para conseguir unidades completas y coherentes."

DE LITORAL INHÓSPITO A CENTRO TURÍSTICO INTERNACIONAL

El litoral del Sur de Tenerife experimenta desde los años sesenta del pasado siglo una profunda transformación estructural que supone la remodelación o la sustitución de las actividades económicas y de las características sociales preexistentes. Paralelamente tiene lugar la desaparición de numerosos espacios naturales y agrícolas ante el surgimiento y/o extensión de la urbanización y la génesis de una creciente conflictividad en los usos del suelo.

En la transformación del modelo territorial y económico de las áreas litorales se prefiguran dos actividades fundamentales y dependientes como variables básicas: la agricultura y el turismo. La primera de ellas se ha visto inmersa en un proceso doble ya que, por un lado, han sido abandonadas las fincas de secano y de regadío extensivo y, por el otro, las explotaciones agrícolas de regadío más dinámicas han experimentado un continuo proceso de modernización capitalista (cultivo bajo plástico o malla, riego localizado, semillas de tomates de alta productividad y cambio varietal en el cultivo del plátano, productos químicos para el abonado y la lucha contra plagas, nuevos cultivos) con el objeto de que sus producciones puedan competir en los mercados peninsulares y europeos.

Pero la actividad básica en la transformación paisajística del litoral ha sido la orientación económico-territorial provocada por el turismo de masas. La nueva estructuración del espacio va a estar determinada por el fenómeno turístico y turístico-residencial que ha dado lugar a una efectiva primacía del litoral, frente al papel jugado hasta entonces por la franja de medianías, en la articulación del territorio.

El proceso de producción de espacios de ocio, con el objeto de acumular capital, lleva además implícito un aspecto de crucial interés. Se trata de la revalorización de los terrenos, paralela a la génesis de los cambios de uso del suelo. Las expectativas de urbanización turística en fincas eriales o agrícolas del litoral se acrecientan por rentas de situación, pero también por las calificaciones del suelo que establece el planeamiento y la proyección de infraestructuras y dotaciones de equipo que éste suele llevar aparejadas. Además de factor de revalorización de los terrenos, el planeamiento también es el marco que permite desarrollar la iniciativa privada, ya que su manipulación por la misma ha dado lugar a un trasfondo legal para orientar la expansión urbano-turística y definir las formas de edificación. Ambos aspectos, morfología urbana y formas de edificación, quedarán materializados a través del proceso de la promoción inmobiliaria. Precisamente el impacto espacial de la actividad económica de la promoción inmobiliaria está en la base de las transformaciones espaciales del Sur de Tenerife.

LA LEGISLACIÓN Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN LA GÉNESIS DE LOS ESPACIOS TURÍSTICOS

La legislación y el planeamiento urbanístico han sido dos de los instrumentos más utilizados por el aparato del Estado para racionalizar el proceso inmobiliario en Canarias. Situando la legislación y el planeamiento fuera de la génesis y formación de los espacios turísticos, muchos planificadores del territorio han concluido que el Estado ha fracasado en su proyecto de conducir dicho proceso. Sin embargo, cuando se relacionan ambos factores con el conjunto de los agentes y grupos sociales que han intervenido en la producción inmobiliario-turística, la conclusión es que la legislación y la planificación urbanística han sido instrumentos de los que se ha servido la iniciativa privada en la continuación de su proceso de acumulación de capital.

Durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 –coincidente con el primer boom inmobiliario turístico de 1968-73-, su articulado fue utilizado por parte de los poderes públicos locales con el objetivo de facilitar el desarrollo turístico mediante la transformación en urbanizables de las extensas fincas del litoral. Se evidenciaba así la relación entre la gran propiedad tradicional y la emergente burguesía compradora y los Ayuntamientos y Delegaciones Provinciales de Urbanismo.

En este período (1956-1975) se elaboraron Planes Generales que hacían una lectura sesgada de la Ley del Suelo, como por ejemplo, el P.G.O.U. de Arona de 1966 que legalizó, a través de los artículos 6º y 10º de su Normativa, la posibilidad de transformar en urbanizable cualquier predio que figurara como suelo rústico (¡suelo rústico urbanizable!). Los P.G.O.U. de Arico y Guía de Isora, sin apenas contenido normativo, fueron simples instrumentos de calificación de suelo urbanizable en sus litorales respectivos. Se aprobaron también Planes Generales sectoriales, costeros y con finalidad turística, que no abarcaban la totalidad del término municipal, como por ejemplo los de Granadilla, Candelaria y Santiago del Teide. Por último, se usó frecuentemente una figura excepcional según la Ley: la Modificación de Plan General, para los cambios de uso de parcela o para aumentar las volumetrías de determinadas áreas urbanas.

Pero hubo municipios que ni tan siquiera tuvieron que elaborar un mínimo Planeamiento General. Para evitarlo, se recurrió a la figura del Plan Especial, contemplado en la Ley del Suelo, pero interpretado de manera muy particular en

pos de facilitar la rápida tramitación y legalización de las futuras urbanizaciones turísticas. Esta figura sirvió para aprobar numerosos planes turísticos en aquellos municipios donde no había Plan General. Para legalizar estas calificaciones de suelos rústicos en urbanizables se aprobó la Circular de la Comisión Provincial de Urbanismo sobre Planes Especiales con finalidad turística, de 25 de mayo de 1968. Las necesidades de los capitales exteriores, que empezaban a llegar a las Islas a finales de la década, exigían de las instituciones locales las máximas facilidades de inversión. Pero detrás de estas facilidades administrativas estaban los grandes propietarios de la tierra que poseían las unidades de suelo suficientes para acomodarse a las exigencias de la Circular (más de 10 hectáreas debía tener el Plan Especial). Todas las urbanizaciones aprobadas en los Municipios de El Rosario, Fasnia y Adeje lo fueron a través de la figura de Plan Especial. Además, fuera de los terrenos calificados como urbanizables por sus respectivos Planes Generales, se aprobaron Planes Especiales en Granadilla y Guía de Isora. Por último, muchos Planes Parciales de Guía de Isora, Arona y Arico tuvieron en cuenta, en su elaboración, las directrices de dicha circular. Cientos de hectáreas se revalorizaron pasando de rústicas a urbanas mediante una circular que no llegaba a ocupar tres páginas del Boletín Oficial de la Provincia. Cuando sobrevino la crisis inmobiliario-turística en 1973, por la retirada de los capitales exteriores, la Circular sobre Planes Especiales quedó derogada.

Finalmente, las figuras de Ampliación, Remodelación, Reforma y Modificación de Plan Parcial han sido utilizadas en numerosas ocasiones. La mayor parte de las veces se ha recurrido a ellas para justificar la transformación de nuevos terrenos rústicos en urbanizables o para aumentar densidades y volúmenes edificatorios de las parcelas.

EL DISEÑO DE LA NUEVA CIUDAD TURÍSTICA INTERNACIONAL

La escasa experiencia en la planificación de ciudades turísticas sobre áreas rurales que carecían de algún tipo de infraestructura urbana obligó a los agentes inmobiliarios, tanto públicos como privados, a la contratación de empresas que tuvieran cierta experiencia internacional. Con este objetivo fue con el que la redacción del primer Plan Insular de Tenerife fue encargada por el Cabildo a la empresa multinacional de planificación territorial Doxiadis Ibérica. Ésta había realizado ya importantes planificaciones turísticas en el litoral español: Costa del Sol, Mallorca, Cádiz, etc. Además, dicha empresa era filial de Doxiadis Associates International, que había elaborado estudios en Miami, Brasil, Grecia, Italia, Oriente Medio y Caribe. Los capitales españoles y extranjeros, dado que había que planificar ciudades turísticas totalmente nuevas, necesitaban una consultora que tuviese experiencia en la planificación y ordenación de espacios turísticos y que tuvieran como función relacionar los intereses de los nacientes operadores turísticos y del capital financiero internacional con los agentes locales (grandes propietarios de la tierra y promotores inmobiliarios y las Administraciones públicas). Los técnicos de la consultora concluían en el documento del Plan Insular que el territorio que ofrecía mayores ventajas para convertirse en el centro turístico de la Isla era el entorno del núcleo agrícola-pesquero de Los Cristianos. Doxiadis Ibérica, a la vez que elaboraba el Plan Insular, ofrecía sus servicios a los propietarios del suelo locales y promotores españoles y extranjeros para confeccionar los planes parciales turísticos del Sur de Tenerife. La mayoría de dichos Planes Parciales elaborados por dicha empresa de planificación se concentraron en el entorno de Los Cristianos. Los

Cristianos-Playa de las Américas constituyen en la actualidad el primer centro turístico de Tenerife.

EL PLANEAMIENTO PARCIAL APROBADO: UN INTENTO DE MEDICIÓN

Después del análisis de la relación entre la propiedad y el planeamiento turístico de cada uno de los municipios del Sur de Tenerife, cabe deducir algunas conclusiones. Tanto por el número como por la superficie de los planes parciales aprobados, se observa, en los inicios del desarrollo turístico, una clara coyuntura expansiva inmobiliario-turística, la de 1968-73 (primera apertura de España hacia el exterior: Desarrollismo). Entre 1970 y 1973 se califican 1.670 hectáreas, lo que representa más del 55 % de la superficie de los planes parciales del período 1963-80.

Desde el punto de vista de la planificación urbanística, el primer período ha sido criticado, por la permisividad otorgada a la iniciativa privada. En esa primera etapa pasaron de rústico a urbanizable 2.968 has que equivalían a 353.168 plazas turísticas. Para hacerse una idea de la magnitud de tales cifras, hay que recordar que esta superficie es mayor que la máxima extensión de los cultivos de plátanos y tomates que jamás haya tenido el Sur de Tenerife (cerca de 2.800 has hacia 1982).

Las anteriores cifras podrían haberse engrosado si diversos planes parciales que iniciaron su tramitación hubieran sido finalmente aprobados. Se trata de planes parciales de Guía de Isora, Arona, Granadilla, Arico, Candelaria y El Rosario (600 hectáreas y 65.000 plazas turísticas más), con lo que estaríamos hablando de más de 3.500 hectáreas y más de 410.000 plazas.

La Transición Democrática española y el proceso de descentralización administrativa subsiguiente (régimen autonómico) no supusieron un mejor control y racionalización del proceso de reclasificación de las fincas del litoral. Al final del segundo período inmobiliario turístico de 1986-1989 (segundo período de apertura de España al exterior: incorporación a la Comunidad Europea), el Sur de Tenerife tiene, entre el S.U. y el S.A.U., 4.514 hectáreas con capacidad para 542.798 habitantes. Si se restan de las 2.968 hectáreas del primer período expansivo, la superficie que fue reclasificada de nuevo como suelo rústico durante la crisis de finales de los setenta y principios de los ochenta (ante la crisis de ventas de solares y la posibilidad de dedicarlas a cultivos de exportación), resulta que el suelo urbanizable es un 40 % mayor en el segundo período expansivo que en el primero. El vertiginoso proceso de reclasificación de suelo ha tenido lugar en un período de tiempo mucho menor y, además, el equilibrio entre el uso del suelo agrícola y el turístico se rompe definitivamente a favor del segundo (ejemplo paradigmático es la finca de plátanos de la Compañía Agrícola que se transforma en el Plan Parcial Playa de Fañabé).

Los cortos períodos en que se aprueba el planeamiento parcial van a coincidir con el desarrollo del planeamiento general, con la venta de fincas para urbanizar, con la venta de solares, con la construcción de complejos turísticos y con la compraventa de inmuebles. Las dos coyunturas temporales en que han convergido los anteriores fenómenos han coincidido con la llegada de capitales exteriores, lo que parece demostrar que la dinámica del conjunto del proceso inmobiliario está determinada por el capital exterior. El tercer y último período turístico-inmobiliario expansivo, a partir de 1999 (acuerdos de Maastricht y entrada en vigor de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea), también coincide con las premisas citadas.

LA ALIANZA ENTRE LA TERRATENENCIA LOCAL Y EL CAPITAL FORÁNEO

Cuando comienza la segunda expansión turística, en los años ochenta, ya se había ido formando una estrecha alianza de intereses entre los grandes propietarios del suelo y el capital comprador canario (gran burguesía) y el capital foráneo. La gran burguesía canaria es un apéndice de la burguesía internacional. La existencia y desarrollo de aquélla dependen del capital exterior, pues ha sido entrelazando los intereses de ambos como los primeros han ido amasando grandes fortunas. El nacimiento y desarrollo de una parte de la burguesía compradora canaria tuvo su base material en la posesión de la tierra (adquirida por herencia o compraventa). La estructura de alianzas entre la gran burguesía canaria y el capital español y extranjero determina que estos dos grupos sociales intervengan en cualquier apartado del negocio inmobiliario-turístico: desde la compraventa de suelo hasta la explotación hotelera y extrahotelera, pasando por la promoción, la construcción y venta de inmuebles. Ejemplos paradigmáticos de dicha alianza son las urbanizaciones turísticas de Acantilados de los Gigantes, Playa de las Américas, San Eugenio, Ten-Bel o Amarilla Golf.

Pero en la revalorización de las grandes fincas, el control político de los ayuntamientos, poder donde se decide el futuro del suelo y la construcción edificatoria en el municipio, es fundamental, convirtiéndose en el instrumento que permite la acumulación de capital a la gran burguesía canaria y al capital foráneo.

NUNCA EXISTIÓ UN CONCEPTO DE CIUDAD TURÍSTICA

La urbanización turística del litoral del Sur de Tenerife es el resultado de las estrategias de los grupos sociales descritas más arriba. Como la gran propiedad es la base sobre la que se levanta el proceso inmobiliario-turístico, la ciudad turística no es más que la yuxtaposición de grandes fincas rústicas recalificadas a través del planeamiento parcial. En conclusión, el concepto de ciudad turística no ha existido nunca, ni teórica ni empíricamente. Es la herencia semifeudal para una actividad aparentemente moderna como es el turismo. Se pasó de la agricultura al turismo y esto parecía una metamorfosis de la sociedad y la economía canaria. El único cambio fue el paso de la acumulación en forma de renta agraria a la forma renta del ocio, pero con los mismos protagonistas: los grandes propietarios y los intereses del capital extranjero.