

# COYUNTURA ECONÓMICA Y CAMBIO EN LOS USOS DEL SUELO EN LA ISLA DE LA PALMA (CANARIAS), EL EJEMPLO DEL MUNICIPIO DE TAZACORTE<sup>1</sup>

*Carlos S. Martín Fernández, Rafael J. Daranas Carballo  
y J. Israel García Cruz<sup>2</sup>*

Universidad de La Laguna

## RESUMEN

El sector terciario y, en concreto, el turismo ha constituido el eje estructurador de la economía canaria en las últimas décadas. Un proceso que, en competencia con la agricultura, no se ha manifestado de igual forma en todas las islas. En esta línea, presentamos lo acontecido en la isla de La Palma, donde una rentable agricultura comercial, y por tanto un escaso interés de los propietarios por el cambio sectorial, ralentizó la penetración del fenómeno turístico. Para explicar este fenómeno, utilizamos el ejemplo del municipio de Tazacorte, uno de los emblemáticos enclaves plataneros insulares y, a la vez, uno de los más activos en el reciente cambio de funcionalización territorial.

**Palabras clave:** Isla de La Palma, Tazacorte, agricultura de exportación, turismo, instrumentos de planeamiento.

## ECONOMIC SITUATION AND CHANGE IN THE USES OF THE SOIL IN LA PALMA (CANARY ISLANDS), THE EXAMPLE OF TAZACORTE'S MUNICIPALITY

### ABSTRACT

The tertiary sector and, concretely, the tourism have constituted the axis that structures the Canary economy in the last decades. A process that, in competition with the agriculture, has not demonstrated of equal form in all the islands. In this perspective, we show here what has happened in the island of La Palma, where a profitable commercial agriculture, and therefore a scanty interest of the owners for the sectorial change, slowed down the penetration of the tourist phenomenon. For explaining this process, we use the example of Tazacorte's municipality, one of the emblematic insular enclaves in the production of bananas and also one of the most active in the recent change of function of the territory.

**Key words:** Island of La Palma, Tazacorte, export agriculture, tourism, planning tools.

Fecha de recepción: 25 de enero de 2011. Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2011.

1 Este artículo ha sido posible gracias a la concesión del proyecto de investigación "Urbanización del Territorio y Política Local en la Democracia Española: a vueltas con la cuestión agraria" (SEJ2007-60612), financiado por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia de España.

2 Departamento de Geografía. Campus de Guajara 38071. La Laguna. Santa Cruz de Tenerife (España). Email: csmartin@ull.es; rafadar@arquired.es; jisraelgc@gmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Las investigaciones en torno a los cambios económicos y de los usos del suelo (de la agricultura al turismo) han tenido un largo recorrido dentro de las ciencias sociales y especialmente en la Geografía (Gaviria, 1978; Asociación de Geógrafos Españoles, 1987; Asociación de Geógrafos Españoles, 1997).

En Canarias, el cambio estructural de su economía a partir de la década de los años sesenta del pasado siglo, con la irrupción del turismo como actividad principal, supuso la modificación funcional del espacio litoral hasta ahora dominado productivamente por la agricultura. Esta modificación territorial, inducida desde el modelo económico, ha sido convenientemente estudiada por la Geografía canaria (Álvarez Alonso 1981; Nadal Perdomo, 1983; Asociación de Geógrafos Españoles, 1987; Matoso, 1992; Martín Martín, 2000).

Ahora bien, la mayoría de estas investigaciones se ocupan de las islas con mayor y más temprana expansión turística: Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, siendo escasos los trabajos que se detienen a estudiar cómo se ha producido, y en algunos casos cómo se produce, esta transformación en el resto de las islas del Archipiélago (Hernández Luis, 2000; Hernández Luis, 2009; Jerez Darías, 2008; Martín Fernández, 2009).

El propósito del presente artículo es describir y analizar la transición que se está produciendo en la isla de La Palma desde una economía eminentemente agrícola y comercial a una de servicios. Para ilustrar este proceso, utilizaremos como ejemplo el municipio de Tazacorte, pues éste manifiesta dos elementos claves: ser un enclave destacado en cuanto a producción platanera se refiere y ser uno de los punteros en la insistente propuesta de cambio de funcionalización territorial.

## 2. EL ESCENARIO INSULAR DE LA COMPETENCIA ENTRE SUELO AGRARIO Y TURÍSTICO

La isla de La Palma, que hasta hace unas décadas presentaba la particularidad en el contexto regional canario de basar su economía en el predominio del sector agrario (García Rodríguez, 1992; Rodríguez Brito, 1982; Rodríguez Brito, 1986), progresivamente va adaptando sus valores macroeconómicos a los del resto del Archipiélago. Hasta el punto de que ya no se puede afirmar, tal y como se hacía en la década de los años ochenta (AFONSO, 1988:26), que la isla de La Palma sea una isla agrarizada.

Los valores macroeconómicos indican que el sector primario insular ha retrocedido sustancialmente, representando en la actualidad el 9% del Valor Añadido Bruto (VAB), muy lejos del 22 % del sector secundario y del 69 % del sector servicios<sup>3</sup> (Piolp, 2010:54).

Por tanto, estamos ante un modelo económico similar al del conjunto de la Comunidad Autónoma, caracterizado por una polarización creciente hacia el sector servicios y una importancia decreciente del sector primario en el volumen de actividad. Ahora bien, en La Palma aún no se manifiesta el intenso desequilibrio intersectorial existente en las islas capitalinas y turísticas. Dos razones equilibran la balanza: su aún latente sector agrario

---

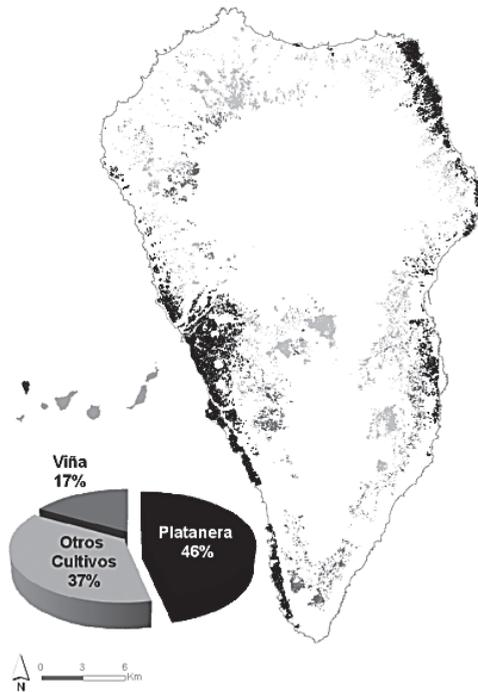
<sup>3</sup> Mención especial al sector público (25 % del VAB), principal generador de rentas, iniciativas y empleo estable de la Isla.

insular (sólo reconocible para el cultivo del plátano)<sup>4</sup> y el menor énfasis que en la Isla tiene en los servicios la actividad motora de la economía regional, el subsector turístico.

En La Palma el plátano, con 3.249,6 has, es el cultivo hegemónico: significa más del 90% de la producción agraria insular, absorbe la mayor parte de la superficie de regadío cultivada, así como el agua y la mano de obra agraria<sup>5</sup>.

Por su magnitud, este cultivo es una componente esencial de la imagen territorial insular. Las fincas de plátanos, junto al viñedo (ver Figura 1), constituyen el patrimonio humano de naturaleza agraria que alimenta parte de su calificativo como “Isla Bonita”, convirtiendo a La Palma en la isla canaria donde de manera más perceptible se observa la impronta paisajística de naturaleza agraria.

FIGURA 1. Distribución de los usos agrícolas principales de La Palma (2003)



Fuente: Mapa de cultivos (2003). Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca. Gobierno de Canarias. Elaboración Propia.

4 En el sector agrario palmero se distinguen dos modelos. Una agricultura comercial platanera, con rendimientos económicos considerables, altamente capitalizada, tecnificada, organizada y localizada en la franja costera de la mayor parte de la Isla, hasta unos 300 metros sobre el nivel del mar. Y un policultivo para el mercado interior y el autoabastecimiento, que ocupa el resto de la Isla, en progresivo abandono, con ínfima o nula capitalización, tecnificación y nivel organizativo, explotada familiarmente, con dedicación parcial o como complemento a una actividad platanera o no agrícola.

5 En 1982 La Palma, con una producción del 25% del Archipiélago, tenía más del 42% de los agricultores de Canarias dedicados al cultivo del plátano. Y en 1993 aquellas participaciones habían incrementado su valor relativo en el ámbito regional, al englobar nada menos que el 30% de la producción y el 45% de los agricultores (MONTERREY VINA, 2010:12)

En otro orden, con una intensidad creciente en su sistema socioeconómico, encontramos la actividad turística. El turismo ha tenido un lento y continuo crecimiento desde la segunda mitad de los años ochenta, en forma de turismo convencional<sup>6</sup>, y en los noventa, con la incorporación de la imagen de marca “Isla Bonita”, en los circuitos del turismo rural o agroturismo<sup>7</sup>. Una situación que se ha visto beneficiada por las mejoras en la conectividad regional, nacional e internacional, pero que se ha ralentizado para el turismo convencional (sol y playa) en relación a otros destinos canarios.

Dos son las razones que explican este retraso. De una parte, ha existido un escaso interés por parte de los agentes sociales (propietarios e instituciones) hacia la función turística, sin duda concentrados en una rentable economía platanera mantenida al cobijo de la salvaguardia institucional<sup>8</sup>. La otra razón, derivada de la circunstancia anterior, tiene que ver con que los suelos con mayores posibilidades de uso turístico coinciden con los de mayor productividad platanera. La agricultura orientada a la exportación se localiza en la franja costera, hasta unos 300 m sobre el nivel del mar, un anillo insular donde el plátano entra en competencia territorial con la actividad turística, encareciéndose por este motivo las operaciones de compra-venta y su posterior reconversión a usos turísticos.

Recientemente, en un entorno en que el paraguas de las protecciones al plátano amenaza con desaparecer, con un contexto internacional de progresiva apertura comercial y con costes de producción y comercialización crecientes en la actividad platanera, aparecen notables voces insulares que apuestan por el turismo, no como un sector emergente, sino estratégico y alternativo al plátano.

Esta apuesta ha suscitado un intenso debate insular en relación al modelo-estrategia de desarrollo turístico. Ahora bien, con cada nueva intensificación en la coyuntura crítica del plátano y con la intensificación de los indicadores socioeconómicos internos que señalan una fase de estancamiento económico (débil crecimiento demográfico), se han ido limando las incertidumbres existentes en torno a la actividad turística<sup>9</sup>.

---

6 Las plazas turísticas extrahoteleras (6.084) casi duplican las hoteleras (3.763). Además, la oferta se encuentra concentrada en los municipios de Breña Baja, al nordeste (3.638 plazas totales), y Los Llanos de Aridane, al sureste (2.571). Junto a la oferta reglada, existe una numerosa bolsa de viviendas ilegales que funcionan en régimen de economía sumergida (ISTAC, 2006).

7 254 viviendas turísticas, con 975 plazas, y 195 casas rurales, con 829 plazas (Excmo. Cabildo Insular de La Palma 2007).

8 En La Palma, el cultivo del plátano es la fuente de ingresos principal, después del sector público, gracias a la garantía que ha supuesto la entrada de Canarias en la Política Agraria Común de la Unión Europea en 1992, por las aportaciones de la Organización Común del Mercado para cubrir la renta de los agricultores, con unos 465 millones de euros entre 1994 y 2004. De éstos, para el mismo periodo, Tazacorte recibió 104,3 millones de euros, el segundo municipio en el volumen de ayuda compensatoria recibida en ese periodo (GARCÍA; FEBLES y ZAPATA; 2006, pág. 297).

9 Este cambio de actitud queda de manifiesto en una serie de nuevas normas: Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma (Boletín Oficial de Canarias nº 94, 10/05/2007 y Boletín Oficial de Canarias nº 111, 5/06/2008) y Aprobación de sus ámbitos suspendidos (Boletín Oficial de Canarias nº 180, 13/09/2010), que ponen de manifiesto una toma de posición afirmativa en relación a la penetración de la función turística de corte convencional.

### 3. TAZACORTE, UN PUEBLO RICO HABITADO POR POBRES

La Villa y Puerto de Tazacorte, situada en la zona centro-occidental de la isla de La Palma, tiene una superficie de 13,18 Km<sup>2</sup>. Es el más pequeño y reciente (1925) de los catorce municipios en que se halla distribuida administrativamente la Isla (AFONSO, 1988; GARCÍA RODRÍGUEZ, 1993).

Tras la conquista insular, por su fertilidad, insolación y abundancia de agua, las tierras que hoy forman parte del municipio de Tazacorte se dedicaron a cultivos comerciales (hoy en día casi exclusivamente plátanos). Éstos, con la pesca, han sido la base de su actividad económica.

**TABLA 1.**  
**Evolución de la superficie cultivada de plátanos en Tazacorte y La Palma en has.**

	1941	1970	1974	1980	1984	1988	1993	2009
TAZACORTE	113	400	699	684	707	1.040	713	725
LA PALMA	509	1680	2693	3877	3898	3673	2758	3249,6

Fuente: MONTERREY VIÑA 2010:13

Ahora bien, a pesar de contener masivamente una de las actividades económicas más lucrativas de Canarias, “Tazacorte es un pueblo rico habitado por pobres, el 86 por ciento de los propietarios que hay en este término municipal, no viven en este municipio y tampoco invierten en él. Este es un pueblo rodeado y prisionero de los plátanos. Muchos de esos propietarios hacen su declaración de impuestos en otras comunidades y no precisamente en Canarias” (CÁCERES, M. 1993: 91).

Esta situación, tan gráficamente descrita por el alcalde, ha sido uno de los principales argumentos de su pobre condición económica<sup>10</sup>. Por ejemplo, en la década de los años 90 el dominio prácticamente absoluto del plátano repercutía en uno de los problemas históricos del municipio, la vivienda<sup>11</sup>.

La obtención de una vivienda, que era una necesidad histórica del municipio, no era recogida en las Normas Subsidiarias vigentes por aquel entonces (1987), pues éstas se

10 En 1981, se mantiene concentrada la propiedad en aquellas zonas plataneras más rentables, como es el caso de Argual y Tazacorte. “El precio por hectárea alcanza hasta los 24 millones de pesetas. Esto, unido a que las familias terratenientes – Sotomayor, Kábana, Carrillo, Morales, Aciego de Mendoza, Abreu, Gómez Acosta, etc- poseen agua, han contribuido a que los cambios en la estructura de la propiedad hayan sido mínimos. Además, estas familias no invierten en la isla, manteniendo, sin embargo, altos beneficios, debido a la elevada productividad” (RODRÍGUEZ BRITO 1981:440). “No hemos de infravalorar el papel económico que juegan una serie de familias en aspectos tan importantes como el control de las aguas, la comercialización de productos del campo y para el campo, y la subsistencia de algunos casos de absentismo agrario, sobre todo en el municipio de Tazacorte” (RODRÍGUEZ BRITO 1988:110).

11 En 1950, el Puerto de Tazacorte (principal núcleo litoral municipal) contaba con 453 habitantes, que residían en sólo 49 viviendas, muy reducidas y localizadas en cuevas del acantilado. Esto representaba una altísima media de ocupación (9,2 personas/vivienda), cantidad que, aunque se reduce con los años con la creación de algunas barriadas, mantiene para 1981 una alta media de ocupación, 5,1 personas/vivienda (GARCÍA, 1986: 897)

habían limitado a recoger lo que ya estaba ejecutado, protegiendo la actividad platanera e impidiendo posibilidades de expansión urbana, por tanto imposibilitando cubrir la demanda social municipal<sup>12</sup>.

#### 4. LAS NORMAS SUBSIDIARIAS COMO PROYECTO DE DESARROLLO

La falta de suelo edificable para viviendas sociales y de autoconstrucción fue el principal motivo que activó las polémicas políticas en el municipio durante la década de los años 90. Todos los partidos coincidían en la necesidad de desarrollar las Normas Subsidiarias de 1987, que no contemplaban la urbanización de nuevo suelo sino en tres grandes polígonos de suelo urbanizable, situados en zonas plataneras, cuyos propietarios no pretendían transformar.

Al problema de la vivienda se le añadía la crítica situación laboral que generaba la modernización de las actividades plataneras. Un estudio económico encargado por el Grupo de Gobierno consideraba que el monocultivo platanero generaba altos índices de desempleo en Tazacorte, al pasar de un trabajador por fanega de plátano (media hectárea) a uno solo en 10 fanegas (cinco hectáreas). Esta situación, en palabras de su alcalde, obligaba, como solución a la precarización del trabajo en el municipio, a la diversificación económica, apostando por “ir a un desarrollo racional del sector terciario”, y crear un área de servicios alrededor de sus playas y su puerto, así como a la construcción “moderada” de uno o dos hoteles, en los lugares que establezca el planeamiento urbanístico en revisión (Ortiz; 1996:19).

Lo anteriormente descrito nos introduce en una nueva dimensión del análisis, la disponibilidad de suelo. Nos preguntamos entonces, ¿qué posibilidad tenía el municipio para diversificar el modelo económico y con ello contrarrestar sus graves problemas sociales, sin restar peso al modelo platanero?

Delimitamos entonces la superficie municipal (ver figura 2), seleccionando aquellos espacios no ocupados por la actividad agrícola y espacios urbanos, quedándonos tan sólo con la superficie en abandono, superficie mineral (suelo descubierto) y vegetación. Todo esto, es decir, la superficie considerada vacante, se reducía al 22,2 % (258,7 has). Una superficie que debía someterse a un nuevo descenso siguiendo los criterios establecidos en la normativa que acompaña el anexo de la Ley 19/2003, las también conocidas en Canarias como Directrices<sup>13</sup>, quedando finalmente sólo el 6,4% (74,4 has).

---

12 “Teniendo en cuenta las características de Tazacorte, hay muchas familias que no tendrán nunca posibilidad de construir una vivienda, y las razones que tenemos para realizar esta gestión son obvias: 1.- Hay familias que viven en condiciones de hacinamiento. 2.- Hay muchas viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad. 3.- En los últimos 10 años, más de 40 familias han abandonado el municipio, en su mayor parte por carecer de viviendas o solares para edificar vivienda. 4.- Hay en Tazacorte matrimonios jóvenes que esperan una vivienda con ansiedad” (J.F.P., 1989:16).

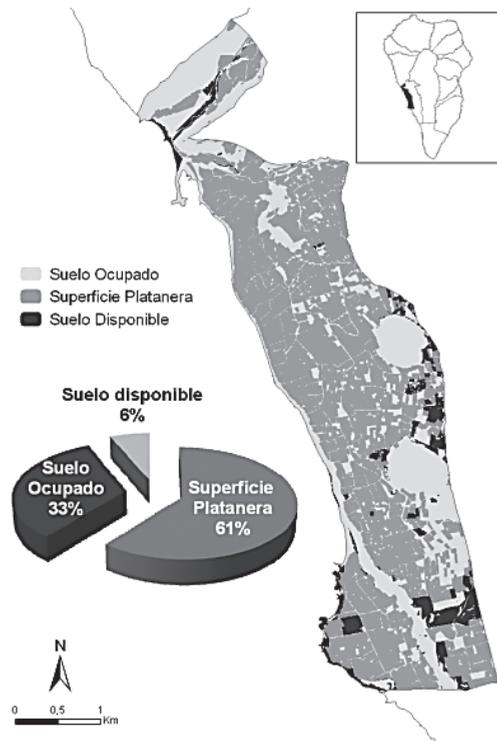
“Los propietarios agrícolas no han tenido ni un mínimo afán especulador. Es una necesidad que se ha hecho patente desde hace años, pero las normas subsidiarias aprobadas en 1987 se limitaron a recoger lo que ya estaba hecho y no crean posibilidades de expansión, de manera que en 1993 no existe en Tazacorte un solar en el que poder construir” (CACERES, 1993:18).

13 El criterio utilizado, siguiendo las Directrices, fue el siguiente: se considera suelo útil todo aquel que se encuentre fuera de los límites de los espacios naturales protegidos, por debajo de la cota 1.200 m y fuera del 30% de pendiente (Ley 19/2003, Boletín Oficial de Canarias nº 73, 15/04/2003, pág. 5740).

Los datos atestiguaban que la implantación de nuevos usos llevaba inevitablemente a un choque con la utilización tradicional de éstos, pues la implantación se debía realizar obligatoriamente sobre espacios con usos predominantemente agrícolas.

Con estos presupuestos, en 1994 se inicia el procedimiento administrativo de unas nuevas Normas Subsidiarias y, en junio de 1996, la Comisión de Medio Ambiente y Urbanismo de Canarias (CUMAC), a falta de algunas modificaciones exigidas y someterlo a exposición pública, abre la puerta al desarrollo turístico, al dar el visto bueno a un nuevo instrumento de planeamiento.

FIGURA 2.  
Suelo disponible en Tazacorte para usos alternativos al plátano



Fuente: Mapa de Ocupación del Suelo (2002), Topográfico 1:5.000 (2007-2008) GRAFCAN. Mapa de Cultivos (2003) Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, Gobierno de Canarias. Elaboración propia.

Con estos presupuestos, en 1994 se inicia el procedimiento administrativo de unas nuevas Normas Subsidiarias y, en junio de 1996, la Comisión de Medio Ambiente y Urbanismo de Canarias (CUMAC), a falta de algunas modificaciones exigidas y someterlo a exposición pública, abre la puerta al desarrollo turístico, al dar el visto bueno a un nuevo instrumento de planeamiento.

## 5. LA REACCIÓN PLATANERA AL CAMBIO DE MODELO

Esta nueva vocación económica municipal recibió el rechazo de grupos políticos y organizaciones plataneras. El primero que manifestó su oposición al modelo planteado en las Normas Subsidiarias fue el Secretario General del PSOE en La Palma, Felipe Hernández. El dirigente socialista manifestó que las Normas contenían aspectos que se oponían frontalmente a los preceptos contenidos en el Plan Insular de Ordenación del Territorio de La Palma (PIOLP) para preservar el entorno y las formas de vida de la Isla. Sostuvo que las Normas “recalifican como suelo urbano o urbanizable como uso turístico zonas de costa ocupadas por las áreas de cultivos de plataneras más rentables de Canarias” y, además, recogidas en el PIOLP con “una protección especial” (MACHO, 1997:19).

La oposición platanera a las Normas se concentró en la Asociación Palmera de Agricultores y Ganaderos (ASPA) y la Asociación de Exportadores y Cooperativas de Plátanos de La Palma (ASEPALMA)<sup>14</sup>, quienes contaban con el apoyo del consejero de Agricultura del Gobierno de Canarias.

Desde el Ayuntamiento, su alcalde criticó estas afirmaciones y aseguró que la reclasificación de varias superficies se planteaba como alternativa de futuro complementaria que abriera la economía del municipio a otras opciones. A juicio del alcalde, estas críticas sólo podrían sostenerse como consecuencia del desconocimiento de la realidad municipal. En ese sentido, subrayó que “en la actividad platanera trabaja solamente el 25 % de la mano de obra local, mientras que ocupa prácticamente todo el espacio cultivado (CÁCERES, 1997:19).

## 6. LOS PROBLEMAS DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL Y LA ANSIEDAD EN MATERIALIZAR LOS PROYECTOS TURÍSTICOS

Además de los problemas sociolaborales y de obtención de viviendas, la dependencia económica municipal del sector agrario repercutía en la financiación de la Corporación.

Los gastos municipales se mantenían fundamentalmente a través de ingresos procedentes del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de naturaleza rústica<sup>15</sup> y con tasas por servicios muy inferiores al coste de los mismos. Este escenario suponía una situación de déficit económico constante, que se afrontaba a través del endeudamiento.

La necesidad de atender a los pagos ordinarios se convierte en una cuestión decisiva en la toma de decisión en torno al cambio del modelo. Razón por la cual, el Ayuntamiento impulsa directamente, con ansiedad y urgencia, los proyectos urbanísticos, generándose dependencia entre el desarrollo del planeamiento y la financiación municipal. Así, nada más aprobadas las Normas Subsidiarias, se inicia aceleradamente y sin condiciones la revisión parcial del suelo apto para urbanizar.

---

14 Los portavoces de ASEPALMA explicaron que su alegación se basaba “en la defensa de la agricultura y los agricultores de la isla”. ASPA fue más duro y afirmó que el nuevo planeamiento “obstaculiza” el desarrollo agrícola.

15 La dependencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica era tal que, cuando en 1995 el Gobierno Central ofrece a los agricultores, para paliar los efectos de la sequía, la condonación del pago del IBI, se produce una queja oficial desde el Ayuntamiento, afirmando entonces que no poder contar con los ingresos procedentes del IBI de naturaleza rústica supone un gran problema de gestión de los recursos municipales.

Las reacciones a esta medida manifiestan los argumentos que se han vertido en la Isla en la polémica en torno al desarrollo turístico. Pero, a diferencia de años anteriores, no serán las organizaciones plataneras las que se opongan a la materialización de la actividad turística en el municipio<sup>16</sup>, sino que será el colectivo ecologista insular quien calificará de salvaje el proceso urbanizador planeado para Tazacorte.

## **7. LA MORATORIA TURÍSTICA, SUS EFECTOS EN EL DESARROLLO URBANÍSTICO Y LAS FINANZAS MUNICIPALES**

Cuando parecía que los proyectos comenzaban a hacerse realidad, se dicta la Moratoria Turística<sup>17</sup> implantada en Canarias para frenar el crecimiento de esta actividad<sup>18</sup>. Esta regulación regional dejaba en una situación angustiosa al Ayuntamiento<sup>19</sup>, al paralizar cautelarmente las construcciones alojativas. Un revés financiero que obliga al Ayuntamiento a solicitar un nuevo préstamo de 140 millones de pesetas para destinarlo a la financiación de distintas obras municipales. Además, se procede a una reducción significativa de sus presupuestos anuales.

En el año 2003, sin financiación urbanística, se vuelve a solicitar un nuevo crédito (780.000 euros) y se despiden a una considerable cantidad de trabajadores municipales. Esta situación era para el portavoz del Grupo Socialista suficiente para considerar que el Consistorio estaba en quiebra técnica.

Al año siguiente se intensifica el descenso (1.097.691 euros menos para gastar), situación que para el teniente de alcalde estaba motivada por la reducción de las partidas obtenidas de las licencias urbanísticas que no se habían contemplado y a una operación de tesorería de 780.000 euros realizada el año anterior.

## **8. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN, LA ESPERANZA EN UN NUEVO INSTRUMENTO**

En julio de este año, el pleno del Ayuntamiento aprueba inicialmente un nuevo Plan General. El mismo contiene varios planteamientos socioeconómicos basados en el au-

---

16 Entre la rotunda oposición platanera de 1997 y los proyectos urbanísticos de 1999, acontecen una serie de hechos decisivos: reclamación ante la Organización Común de Comercio (OCM) por parte de los Estados Unidos y varios países americanos contra las licencias de importación, resolución de este alto organismo internacional instando a la Unión Europea a revisar la OCM platanera de 1993, reforma de la OCM del plátano (Reglamento CE nº 1637/98 del Consejo de 28/7/1998) y definitiva entrada en vigor de ésta el 1 de enero de 1999, aspectos todos que aumentaron notablemente las incertidumbres en torno al futuro económico del cultivo platanero.

17 Ley 6/2001, Boletín Oficial de Canarias nº62, 26/07/2001.

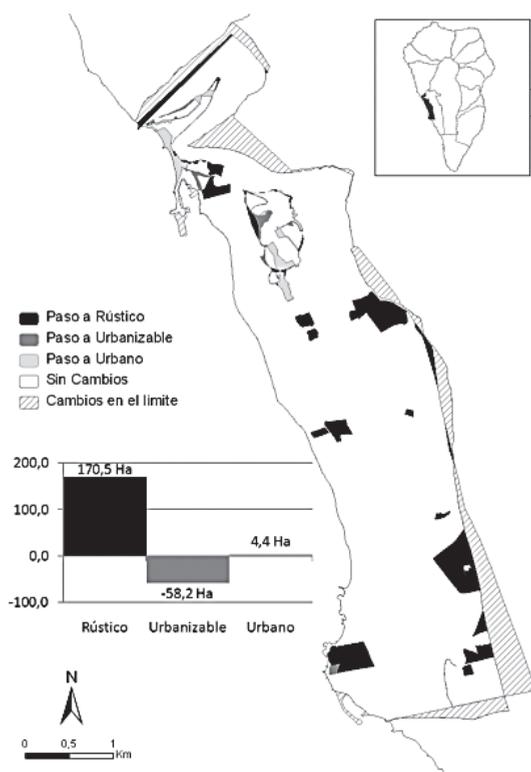
18 El profesor Villar Rojas considera, tras el análisis de los presupuestos reales de la ordenación territorial aprobada, que el objetivo era la "protección de los establecimientos alojativos existentes frente a la entrada de nuevos competidores y su impacto en las respectivas cuotas de mercado (turistas, precios) antes que en decisiones dirigidas al control del crecimiento y propuesta de sostenibilidad del sector" (VILLAR, 2009: 479-481). Una cuestión que, para La Palma, se convierte en decisiva.

19 El presupuesto municipal para el año 2001 (997 millones de pesetas, con un incremento en relación al año anterior de 200 millones) se sostenía en una estimación de ingresos de 170 millones en concepto de licencias de obras y cesión de suelo (D.M.,2001:24), en el que las obras de dos establecimientos turísticos suponían una parte importante de esta cantidad.

mento del suelo urbano y residencial, con el objetivo de reordenar el actual desequilibrio de las rentas agrarias, recogiendo, además de lo ya previsto en el anterior documento planificador, varios hoteles urbanos más.

Pero a finales de 2004, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural notifica al Ayuntamiento que los suelos en los que no se haya construido o aprobado el Plan Parcial correspondiente quedaban desclasificados o descatalogados, bajo la aplicación de las Directrices del Gobierno de Canarias (Ley 19/2003, Boletín Oficial de Canarias nº 73, 15/04/2003).

FIGURA 3  
Variaciones en la clasificación del suelo (PGOs 1999-2004)



Fuente: Recopilación de planeamiento estructural GRAFCAN 2001.  
Plan General de Ordenación 2004. Elaboración propia

Desde la alcaldía, se reacciona en defensa de sus proyectos y se anuncia que se defenderían sus derechos de autonomía municipal. En un Pleno, se declara de interés general para el municipio los diferentes proyectos turísticos previstos. Se exige al Cabildo Insular que se incorporen todas las actuaciones previstas en su término municipal al Plan Territorial Especial Turístico, que se redactaba en este momento. Se solicita el apoyo de la ciudadanía mediante una recogida de firmas. Y se celebra un pleno extraordinario

y monográfico para abordar el desarrollo turístico municipal y sobre el Plan Territorial Especial Turístico<sup>20</sup>.

Las previsiones iniciales de crecimiento y las expectativas de que el Plan General generara una inmediata repercusión en los presupuestos municipales<sup>21</sup> no se hicieron realidad. Lo cierto fue que la idea de liberar suelo urbanizable para la edificación de nuevas instalaciones, así como la consolidación de suelo urbano, no se produjo, concentrándose los crecimientos en aquellos enclaves ya considerados en el instrumento de 1999. El suelo urbanizable, y en menor medida el urbano no consolidado, perdieron terreno en favor del suelo rústico, volviéndose a los presupuestos iniciales.

La causa de esta disminución del suelo urbanizable no proviene de un cambio del modelo urbanístico por parte de la corporación local, sino que fue consecuencia de la modificación del marco legal normativo que para toda Canarias constituyó las Directrices de Ordenación General del Territorio (Ley 19/2003, Boletín Oficial de Canarias nº 73, 15/04/2003). Concretamente la Disposición Transitoria Primera, apartado cuarto, donde se establecía que hasta la entrada en vigor de los Planes Territoriales Especiales de ámbito insular se debía suspender el otorgamiento de autorizaciones turísticas previas y de licencias urbanísticas para edificios destinados a alojamiento turístico. De igual forma, se suspendían las destinadas a uso residencial que se encontraran en un ámbito de suelo urbano no consolidado o sector de suelo urbanizable y en el que el uso turístico superara o pudiese superar el 35% de la edificabilidad total del planeamiento o de la superficie de las parcelas.

Por lo tanto, la Ley 19/2003 supone un drástico varapalo a las aspiraciones urbanísticas de la corporación local después de un complejo y dilatado proceso administrativo de tramitación del planeamiento (equivalente a dos legislaturas).

En definitiva, como se puede contemplar en la figura 3, el suelo rústico se incrementa frente al suelo urbanizable, debido a un imperativo legal ajeno al modelo de desarrollo urbanístico demandado por la corporación local.

En los años siguientes, y como consecuencia de la parálisis constructiva, el consistorio arrastrará una importante deuda económica, solventada con operaciones urgentes de crédito, utilizadas para afrontar la culminación de diversas obras municipales y deudas a proveedores.

## 9. CONCLUSIONES

En Canarias, a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado, asistimos a un gradual cambio en el modelo económico, en el que el peso de la agricultura intensiva de

---

20 Se toman los siguientes acuerdos. Primero: apoyar el modelo de turismo convencional que propugna el Plan General de Ordenación de Tazacorte y su plasmación en el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de La Palma. Segundo: ante las dificultades de tipo general que pueda tener El Puerto, se debe considerar también la zona de Las Hoyas. Tercero: remitir certificación de este acuerdo al Presidente y al Consejero de Infraestructuras del Cabildo de La Palma y al Viceconsejero de Ordenación Territorial y al Consejero de Turismo del Gobierno de Canarias (DGU-E.105/03).

21 El total estimado en el presupuesto de 2005 ascendía a 6.099.250 euros en gastos, y a 6.946.603 euros en ingresos, aproximadamente 1,5 millones de euros más que el año anterior. Mientras que en 2006 había un sorprendente incremento de 3.500.000 euros más que el año precedente.

exportación es sustituido como actividad dominante por el binomio turismo-construcción

La coincidencia espacial de ambas actividades provocó la denominada competencia sectorial por los usos del suelo, una pugna en la que la rentabilidad inmediata o las expectativas crecientes de la actividad urbano-turística inclinaron la balanza a favor de la funcionalización turística de los litorales insulares. Un proceso éste que, a pesar de ser dominante en todo el Archipiélago, no se manifiesta de igual forma en todas las islas.

Para algunas zonas de La Palma, y para Tazacorte particularmente, los intereses de los propietarios del suelo han mantenido un determinado modelo territorial y económico de corte agrario. En este municipio, los propietarios, en plena transformación regional del modelo territorial y económico de las áreas insulares, prefirieron seguir explotando directamente o arrendando sus fincas plataneras y no clasificarlas y calificarlas como urbanizables turísticas.

El elemento discriminante de la actividad turística en estas zonas han sido las ayudas institucionales a la producción platanera y el mantenimiento, por su rentabilidad económica, de unos altos precios del suelo.

Los suelos de mayores posibilidades de uso turístico en La Palma son los más productivos para el cultivo del plátano, y el encarecimiento de los mismos dificulta las operaciones de compra-venta necesarias para su reconversión en usos no agrarios.

Esta situación generó en Tazacorte un marco de conflicto de intereses divergentes entre los propietarios agroexportadores y el ayuntamiento, preocupado este último en solventar determinados problemas sociales (viviendas), laborales (paro) y sobre todo financieros (hacienda municipal).

En las últimas décadas, las expectativas de beneficio platanero han ido disminuyendo a medida que el mercado de la Unión Europea ha ido abriendo sus fronteras a nuevos competidores (**banano** americano). La dura competencia comercial que supone la liberalización del mercado europeo y la amenaza con disminuir las ayudas públicas, presenta un escenario económico diametralmente distinto a la hasta ahora rentable actividad agroexportadora.

En este momento de incertidumbre, los propietarios plataneros cambian de estrategia y optan por incorporar algunas de sus propiedades al desarrollo urbano-turístico, pero llegan tarde, pues se encuentran con una situación regional desfavorable al crecimiento turístico (12 millones de turistas y más de 500.000 camas entre autorizadas e irregulares).

La apuesta palmera tiene ahora de frente un marco legal regional (Moratoria y Directrices) que ajusta la oferta turística. Una solución que paraliza o minimiza la nueva apuesta de funcionalización que ralentiza, al menos de momento, los presupuestos de *turistización* insular.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, L. (1988): "La Palma". In: AFONSO, L. (Dir.): *Geografía de Canarias*. Tomo 4: Geografía Comarcal: La Palma, La Gomera, El Hierro, Lanzarote y Fuerteventura. Interinsular Canaria, Santa Cruz de Tenerife, pp. 9-94
- ÁLVAREZ ALONSO, A. (1981): "Turismo y agricultura en Canarias: El Puerto de la

- Cruz en la isla de Tenerife". In: *BERNAL, A.M. (Coord.): Canarias ante el cambio*. Instituto de Desarrollo Regional (Universidad de La Laguna), Santa Cruz de Tenerife, pp. 325-340.
- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (1987): *IV Coloquio Nacional de Geografía Agraria*. Universidad de La Laguna, Canarias.
- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (1997): *XV Congreso de Geógrafos Españoles*. Universidad de Santiago, Santiago de Compostela.
- CÁCERES, M. (1993): "Tazacorte reclama su espacio histórico". *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 3/05/1993, p. 90-91.
- CÁCERES, M. (1997): "El alcalde dice que las nuevas normas subsidiarias protegen la agricultura". *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 14/03/1997, p. 19.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (2010): "La Palma: economía, sociedad y medio ambiente". In: *CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS: Informe anual del CES 2010 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en el año 2009 Aprobado en Pleno del CES de 8/07/2009*, Cap. 6., Santa Cruz de Tenerife – Las Palmas de Gran Canaria, pp. 593-666. <[http://www.cescanarias.org/publicaciones/informes/2010/capitulo\\_06.pdf](http://www.cescanarias.org/publicaciones/informes/2010/capitulo_06.pdf)>[Consulta 15 de noviembre de 2010].
- D.M. (2001): "Aprobado el presupuesto de la corporación que asciende a 997 millones de pesetas". *Diario de Avisos*, Santa Cruz de Tenerife, 18/01/2001, p. 24.
- GARCÍA, J. L. (1986): "El uso del espacio litoral en una comarca agrícola; el caso del Valle de Aridane en La Palma". *Revista de Historia de Canarias*, 38, pp. 871-903.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. (1994). "El oeste palmero". In: *MORALES MATOS, G. (Dir.): Geografía de Canarias*. Tomo 2: Geografía Insular y Comarcal. Prensa Ibérica, Las Palmas de Gran Canaria, pp. 901-916.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. (1992): *Emigración y agricultura en La Palma*. Consejería de Agricultura y Pesca del Gobierno de Canarias – Excmo. Cabildo Insular de La Palma, Santa Cruz de Tenerife.
- GARCÍA, J. L., FEBLES, M. F. & ZAPATA, V. M. (2006): "Estrategias de desarrollo local en territorios insulares. El proyecto de la Asociación para el Desarrollo Rural de la isla de La Palma (Canarias). In: ROMERO, J. y FARINÓS, J. (Eds.): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Universidad de Valencia. Valencia, pp. 293-395
- GAVIRIA, M. (1978): "La competencia rural-urbana por el uso de la tierra". *Agricultura y Sociedad*, 7, pp.245-261.
- HERNÁNDEZ LUÍS, J. A. (2000): "El desarrollo turístico de La Palma". In: GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L. (Edit.): *Protección y uso del territorio en La Palma*. Cabildo Insular de La Palma – Caja General de Ahorros de Canarias, Santa Cruz de La Palma, pp.321-355.
- HERNÁNDEZ LUÍS, J. A. (2009): "El malogrado despertar turístico de La Palma: de los años sesenta y setenta del siglo XX". *Turismo: Revista de Estudios de Turismo de Canarias y Macaronesia*, 1, pp.117-142.
- JEREZ DÁRIAS, L. (2008): "Las transformaciones socio-espaciales de San Sebastián de la Gomera en el siglo XX: entre la agricultura y las actividades terciarias". *Papeles de Geografía*, 47-48, pp.101-116.

- MACHO, M. (1997): “El PSOE bagañete dice que las Normas Subsidiarias atentan contra el Plan Insular”. *Canarias 7*, Las Palmas de Gran Canaria, 20/01/1997, p. 19.
- MARTÍN MARTÍN, V. O. (2000): *De la renta agraria a la renta del ocio: el turismo en el Sur de Tenerife*. Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria-Excmo. Cabildo Insular de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, C. S. (2009): “Evolución del sistema turístico de la isla de El Hierro (Canarias)”. *Cuadernos de Turismo*, 24, pp.113-134.
- MATOSO MELIÁN, E. (1995): “El análisis socioeconómico de las competencias espaciales entre la agricultura y el turismo en Fuerteventura”. In: *IV Jornadas de Estudios sobre Lanzarote y Fuerteventura*, Cabildo Insular de Lanzarote – Cabildo Insular de Fuerteventura, Puerto del Rosario, pp. 135-152.
- MONTERREY VIÑA, A. (2010): *Análisis de la situación del plátano en la isla de La Palma*. Trabajo Fin de Carrera para la obtención del título de Ingeniero Técnico Agrícola. Universidad de La Laguna. Inédito.
- NADAL PERDOMO, J. & GUITIAN AYNETO, C. (1983): *El sur de Gran Canaria: entre el turismo y la marginación*. Caja Insular de Ahorros de Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura. Madrid.
- PIOLP - Plan Insular de Ordenación de La Palma. (2010): *Memoria de Diagnóstico*. Aprobación provisional. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias – GESPLAN – CCRS Arquitectos. <[http://www.piolp.es/images/stories/pdfs/pdf\\_optimizado/DOCUMENTOS%20AP/02%20MEMORIA%20DE%20DIAGNOSTICO\\_opt.pdf](http://www.piolp.es/images/stories/pdfs/pdf_optimizado/DOCUMENTOS%20AP/02%20MEMORIA%20DE%20DIAGNOSTICO_opt.pdf)>[Consulta 15 de noviembre de 2010].
- RODRÍGUEZ BRITO, W. (1981): “Transformaciones en el paisaje agrario de La Palma”. In: VV.AA. *La propiedad de la tierra en España*. Universidad de Alicante, Alicante, pp. 437-447.
- RODRÍGUEZ BRITO, W. (1982): *La agricultura en la isla de La Palma*. Instituto de Estudios Canarios, La Laguna.
- RODRÍGUEZ BRITO, W. (1988): *La agricultura de exportación en Canarias (1940-1980)*. Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca – Gobierno de Canarias, Santa Cruz de Tenerife.
- VILLAR ROJAS, F.J. (2009): “La política turística de Canarias”. In: SIMANCAS CRUZ, M. R. (Ed.): *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro*. Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife, pp. 467-494.