

## 1. ALCANCE Y NECESIDAD DEL PLAN

*“... los parlamentos autonómicos una vez disponible la cartografía temática de riesgos e inundaciones, deberían adoptar las iniciativas legislativas necesarias para que la planificación territorial y urbana contemple necesariamente las restricciones imprescindibles a los usos del suelo en función del nivel potencial de riesgo ...” (Informe de la Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en Situaciones de Catástrofe publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de la VI Legislatura del Senado núm. 596 de fecha 9 de diciembre de 1998)*

El **Plan Territorial Especial de Ordenación para la Prevención de Riesgos**, en adelante PTEOPRE o Plan de Riesgos, es un instrumento de desarrollo del Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT) para la definición del marco de referencia de la ordenación territorial en materia de prevención frente a riesgos naturales y antrópicos.

Ante la heterogénea y escasa sistematización de la cartografía de riesgos el Plan parte de la elaboración de mapas de susceptibilidad a nivel insular sobre los cuales construir su estructura normativa.

### 1.1. NECESIDAD DEL PLAN

*Para evitar esta posible contradicción o una cierta desconexión entre los diferentes ámbitos de planificación es necesario que las escalas de trabajo coordinen con cada una de las figuras de planificación. En este sentido hay que generar desde la escala superior (planes territoriales de cuenca o de subcuenca) hacia los planes de escala inferior (planes generales municipales, normas subsidiarias) normas de obligada observación (Informe de la Comisión Especial sobre la Prevención y Asistencia en Situaciones de Catástrofe publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de la VI Legislatura del Senado núm. 596 de fecha 9 de diciembre de 1998)*

Estas palabras aplicadas al riesgo de inundación son extensibles al resto de los riesgos incluidos en este Plan. La reducción de la peligrosidad constituye una batalla perdida. La planificación acorde que tenga en cuenta los fenómenos naturales y los procesos que generan debe apostar por la reducción de la exposición y la vulnerabilidad como principales medios para la reducción del riesgo. El Banco Mundial afirmaba, en Junio de 2002, que *“la reducción de la vulnerabilidad a los desastres puede ser, seguramente, uno de los más importantes desafíos cara al desarrollo del siglo XX”*. El reto de todas las sociedades consiste en ajustar el nivel de gestión de riesgo a su calidad de vida a través de sistemas de planificación cada vez más eficaces y cada vez más preventivos.

Lo que es ya indiscutible, es que la conciencia social y la sensibilidad ante los daños que provocan los fenómenos naturales o tecnológicos o geopolíticos o meteorológicos o climáticos se ha visto claramente incrementada. El aumento indiscriminado, irregular y sensible, en los últimos años, de los fenómenos, crisis y desastres, una gran parte con base en los cambios derivados del calentamiento global, tales como tormentas, sequías, inundaciones, incendios, etc., también está contribuyendo a aumentar la alarma social frente a las llamadas, en términos genéricos, catástrofes, haciéndonos pensar que estamos en una nueva era de la gestión del riesgo. En verdad, estos periodos cortos de conocimiento “inmediato”, difieren mucho del contexto del “tiempo geológico”, en el que se mueven los fenómenos naturales y sus dinámicas superficiales, que nosotros apenas percibimos en sus manifestaciones más extraordinarias y de las que aún nos queda mucho por conocer. En realidad no se dispone de conocimiento ni de información suficiente para afirmar que el número o intensidad de los eventos haya crecido respecto a épocas pasadas, pero lo que está claro es que la percepción social sí.

La búsqueda de la mejora de la calidad de vida se propone como contrapunto y como balanza a la hora de establecer los niveles de aceptación de riesgo que sirven y servirán en el futuro desarrollo de este Plan para establecer el umbral de intervención y el límite a la gestión. El riesgo se convierte con ello en un valor relativo fruto de un compromiso social. La participación ciudadana, las encuestas, la difusión de la información, los procesos de exposición pública y debate, han de

servir para acercar al público las condiciones de exposición de sus entornos inmediatos y para valorar, junto con los expertos, las medidas posibles y convenientes. Esta escala de participación ha de acotarse en el ámbito local donde la participación del ciudadano es más directa, donde los mecanismos urbanísticos y territoriales se concretan en la concreción de derechos y deberes ciudadanos.

Estas aproximaciones sucesivas, hacia un “sistema de planeamiento del riesgo” de largo plazo y que garantice los principios de subsidiariedad, de participación pública y de desarrollo sostenible que impone la Unión Europea, conforman el método más adecuado para el conocimiento del riesgo.

La secuencia comienza por el reconocimiento del territorio a través de los mapas generales de susceptibilidad de escala insular y pasa por la incorporación de datos probabilísticos para la construcción del concepto de peligrosidad. Luego, mediante el análisis de la exposición y la vulnerabilidad, y previa valoración del índice de aceptación (dependiente del daño y la probabilidad aceptables por la sociedad y discutidos en el contexto local) podemos finalmente sintetizar en ese concepto tan mal utilizado, el riesgo. Valorado y analizado el riesgo y su contexto podremos pasar a definir, a través de instrumentos vinculados ya a la actividad estrictamente urbanística las medidas concretas de actuación, los límites a los usos o sus intensidades (planificación) y los mecanismos de gestión y programación que garanticen su ejecución.

Esta estructura conceptual constituye, sin duda, la forma más adecuada de avanzar hacia el conocimiento del riesgo. El PTEOPRE, en fases anteriores de desarrollo, se concibió siguiendo ese esquema metodológico; sin embargo, la complejidad de su aplicación por la interrelación que existe entre los diferentes niveles (desde el insular hasta el local) y por la propia naturaleza del riesgo, que no es una variable cierta y ha de poder evolucionar en el tiempo, hace que la propuesta definitiva contenida en el Plan sea menos ambiciosa.

## 1.2. RIESGOS ANALIZADOS: ¿POR QUÉ SE ELIGEN?

El Plan debe centrarse en riesgos fácilmente “territorializables” y que permitan emplear los instrumentos propios del campo de la ordenación territorial para mitigarlos. No todos los riesgos cumplen esa condición; por ejemplo, una ola de calor es un fenómeno meteorológico adverso e implica riesgos, pero ¿puede cartografiarse en función de unos valores promedio y no de eventos aislados? ¿Es posible adoptar medidas eficaces desde la ordenación para contrarrestar sus efectos? La respuesta es negativa en ambos casos. Podrán realizarse campañas y dar consejos a la población a través de los medios de comunicación para informar sobre las medidas adecuadas a adoptar, pero su plasmación cartográfica y la atenuación de sus efectos a través del planeamiento carecen de sentido.

Además, hay que tener en cuenta el tiempo (cronológico) y sus dimensiones en relación al riesgo. Hay determinados fenómenos que tienen una baja probabilidad de ocurrencia en Canarias y habría que medirlos a una escala geológica y no humana. Es el caso de los masivos deslizamientos gravitacionales de edificios volcánicos que en el pasado configuraron los valles de La Orotava y Güímar o, en menor medida, de las erupciones de carácter explosivo, que en el contexto insular son menos probables que las manifestaciones volcánicas tranquilas de tipo efusivo.

Además del tiempo definido como periodo de retorno, tenemos el tiempo de manifestación del fenómeno y de la capacidad de respuesta. Una lava básica tarda mucho más en alcanzar las áreas expuestas que una colada piroclástica originada por una erupción sálica de alta explosividad -que además es más imprevisible- dejando mucho más tiempo a la organización de la crisis la primera que la segunda. Estas dimensiones temporales deben influir en el grado de peligrosidad que se atribuya a cada zona y, consecuentemente, en el grado de riesgo.

Finalmente hay riesgos que de producirse tendrían unos efectos catastróficos tan graves que las medidas de ordenación territorial y urbanística serían ineficaces. Siguiendo con los ejemplos antes citados, sería ridículo concebir un modelo territorial de ordenación en Tenerife considerando los deslizamientos gravitacionales porque estos fenómenos provocan el desmantelamiento inmediato

y repentino de una porción importante del edificio volcánico insular y ante un paroxismo de esa magnitud cualquier determinación de carácter territorial encaminada a paliar sus efectos es absurda.

En virtud de este conjunto de reflexiones, el PTEOPRE ha tenido en cuenta aquellos riesgos que pueden ser afrontados desde la óptica del planeamiento territorial y urbanístico mediante las herramientas que le son propias, por ejemplo la asignación de usos al suelo. Dichos riesgos son:

- a) Sísmico
- b) Volcánico (lavas y piroclastos)
- c) Hidrológico (avenidas)
- d) Incendios forestales
- e) Dinámica de vertientes

La consideración de estos fenómenos propicia, además, que este Plan se ajuste a lo estipulado por las Directrices de Ordenación General en su Directriz 50, que entre otras cuestiones, enumera los riesgos que deben ser analizados en el marco del planeamiento, citando expresamente los “*sísmicos, geológicos, meteorológicos u otros, incluyendo los incendios forestales en su caso*”.

En el caso específico de los riesgos geológicos el PTEOPRE incluye como tales el volcánico y el asociado a los procesos de dinámica de vertientes. En cuanto a los riesgos meteorológicos, su mayor expresión son las avenidas, que resultan de

episodios de lluvias torrenciales, fenómeno que también es analizado por el Plan de Riesgos.

### 1.3. LA ESCALA INSULAR DE ANÁLISIS

El estudio del riesgo de cara a su consideración por el planeamiento requiere en Canarias una aproximación preliminar desde la perspectiva insular. Hay determinados fenómenos naturales que no pueden ser suficientemente comprendidos si se analizan a una escala municipal y local porque su distribución geográfica responde a pautas que exceden ese ámbito.

El ejemplo más evidente es el volcanismo. En Tenerife la actividad volcánica se concentra en torno a dos ejes estructurales de dirección NE-SW y NW-SE, que coinciden con las dorsales de Pedro Gil y Abeque respectivamente, y al Complejo Teide-Pico Viejo. La probabilidad de que se desarrolle un episodio volcánico es mayor en ese sector que en otros puntos de la isla. A su vez una erupción volcánica en esas áreas provocará la mayor parte de las veces la emisión de una colada que, dependiendo de una serie de condiciones, puede alcanzar las medianías e incluso la costa, preferentemente de los municipios situados en el arco noroccidental de Tenerife.

Los incendios forestales exigen también una aproximación similar. La superficie arbórea cubre sin solución de continuidad la franja altitudinal de la isla

comprendida entre los 1.200 y los 2.000 metros sobre el nivel del mar aproximadamente. En contigüidad con esta corona forestal y a una menor cota se dispone una banda de extensión desigual, según vertientes, integrada por vegetación de sustitución y matorral degradado que reúne condiciones adecuadas como foco de incendios. En definitiva, se trata de una amplia superficie que presenta una elevada susceptibilidad a este tipo de fenómenos, que no conoce límites administrativos y, en consecuencia, su estudio exige abarcar la totalidad de la isla para determinar su área potencial de generación y propagación.

Solo desde una visión insular es posible percatarse de ambas realidades y el Plan de Riesgos aporta ese enfoque y escala de análisis, facilitando a otros niveles de planeamiento, en especial a los que operan en el ámbito municipal, un mejor conocimiento sobre la naturaleza y distribución territorial de los riesgos analizados.

#### 1.4. LA NATURALEZA DEL PLAN

El Plan de Riesgos tiene una naturaleza exclusivamente territorial. Evita cualquier asimilación con los contenidos sectoriales de protección civil porque para éstos ya existen planes específicos, cuyas funciones y competencias están reguladas por la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil y por la Norma Básica de 1992.

No obstante esa diferenciación, es cierto que el PTEOPRE refuerza algunas de las funciones de la Protección Civil como servicio público de acuerdo a lo establecido por la legislación vigente. Conviene recordar que éstas son:

- a) La previsión, en lo que se refiere al análisis de los supuestos de riesgos, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas.
- b) La prevención, relativa al estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que pudieran derivar de éstas.
- c) La planificación de las líneas de actuación, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que pudieran presentarse.
- d) La intervención, en cuanto a las diferentes actuaciones encaminadas a proteger y socorrer la vida de las personas y bienes.
- e) La rehabilitación, dirigida al establecimiento de servicios públicos indispensables para la vuelta a la normalidad.

El Plan de Riesgos fortalece las dos primeras funciones adaptándolas al campo propio de la ordenación territorial y urbanística. En materia de **previsión**, determina que áreas de la isla son más susceptibles a determinados fenómenos que pueden ocasionar pérdidas humanas y materiales; en el caso de la **prevención** establece determinaciones encaminadas a reducir la exposición y

vulnerabilidad de usos y actividades a estos fenómenos. Entre estas medidas se incluirán, por su importancia, las dirigidas a los equipamientos y dotaciones que desempeñan un papel fundamental en una situación de emergencia (plataformas de evacuación, centros de coordinación, etc.).

El PTEOPRE se concibe, por tanto, con un enfoque fundamentalmente preventivo y se configura así como un instrumento de desarrollo del PIOT y pionero en formular exigencias legales fijadas en la Ley de Suelo (Mapa de Riesgos del Informe de Sostenibilidad) y en las Directrices de Ordenación General de Canarias (Directriz 50). En definitiva, se plantea como un instrumento necesario para amortiguar los efectos derivados de la exposición al riesgo desde la perspectiva espacial, urbanística y territorial.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la consideración de los riesgos naturales en el planeamiento es muy reciente. De hecho este plan territorial es pionero en el tratamiento de esta variable desde una perspectiva insular ya que no se tiene constancia de la existencia de instrumentos de ordenación de similares características que aborden simultáneamente el estudio y la zonificación de la incidencia de varios fenómenos naturales. Esta característica, unido a que el modelo territorial propuesto por el Plan se apoya en un análisis de la susceptibilidad, y no del riesgo en sentido estricto, motiva que se haya optado por limitar el alcance de sus determinaciones, de forma que el Plan de Riesgos se

configura como un primer paso, no definitivo pero sí decidido, en la creación de una cultura de planificación del riesgo en la isla.

#### 1.4.1. Ausencia de alternativas de ordenación

El PTEOPRE presenta una estructura documental particular en cuanto al contenido exigido por la legislación vigente como es el caso del *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana*. Entendemos que las divergencias en cuanto a contenido existentes respecto a otros planes más convencionales, en especial el análisis de las alternativas, se justifica por la peculiaridad del enfoque y cometido del Plan de Riesgos. No en vano se trata de un instrumento novedoso, y para conseguir su objetivo último -la integración de la prevención del riesgo como un factor más a considerar en el planeamiento urbanístico y territorial- ha sido necesario desarrollar metodologías específicas.

Así, el PTEOPRE se configura en un instrumento de ordenación cuyas determinaciones se orientan, principalmente, a la corrección de los usos incompatibles en las denominadas *áreas de riesgo*, pero en situación complementaria a cualquier otra medida o intervención propuesta por el PIOT, especialmente en suelos consolidados, tendiendo a que dichas determinaciones

propicien principalmente una menor exposición y una menor vulnerabilidad en aras de una adecuada reducción o minimización del riesgo.

Para establecer sus determinaciones, en primer lugar se hace absolutamente necesario “territorializar” a escala insular, a través de la técnica de la zonificación, los principales riesgos susceptibles de ocurrencia, basándose en la información contenida en análisis y estudios previos existentes sobre su origen y dinámica, así como en la aplicación de metodologías y herramientas científicas contrastadas y consensuadas con especialistas en cada caso.

El resultado es una **Zonificación de Riesgos** sustentada en datos objetivos e invariantes, tanto en lo referido a distribuciones geográficas, como al grado o nivel (alto, medio, bajo) del riesgo analizado. Esta circunstancia imposibilita, de partida, afrontar cualquier ejercicio interpretativo que pudiera derivar en planteamientos de alternativas de modelos diferentes de la Zonificación.

En síntesis, estamos ante un plan de características especiales producto de su propia conceptualización (*la prevención*) y de la materia que analiza (los riesgos) en el que no caben alternativas de ordenación (el riesgo es el que es, y está donde está).

#### **1.4.2. Inaplicación del procedimiento de evaluación ambiental estratégica**

Una vez que entra en vigor el Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, los citados instrumentos están obligados a someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

En relación a ese procedimiento, la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) mediante acuerdo de fecha 6 de febrero de 2007 (BOC nº 59/2007, de 22 de marzo) declaró la inviabilidad de su aplicación al PTEOPRE, con la salvaguarda de que si durante la tramitación posterior del plan se produjeran modificaciones que impliquen efectos significativos sobre el medio ambiente puede reconsiderarse la inaplicación acordada. Tal circunstancia no se ha producido porque el Plan de Riesgos no prevé ninguna actuación directa sobre el territorio que tenga repercusiones ambientales, motivo por el cual no es necesario someterlo al procedimiento de evaluación aludido.

