

IDEAS Y MODELOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LOS ORÍGENES DEL TURISMO DE MASAS ESPAÑOL La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional frente a la Ley del Suelo

Diego A. Barrado Timón* y Luis Galiana Martín**

Resumen: Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta se produjo en España una discusión técnico-conceptual sobre las ideas y modelos de planificación más adecuados para favorecer y ordenar el explosivo crecimiento turístico, que tuvo lugar con la incorporación de nuestro país a las corrientes del turismo internacional de masas. De manera general, estas ideas se polarizaron bien en torno a la defensa de la perspectiva horizontal o territorial o bien de la sectorial, que se concretaron en la defensa de la Ley del Suelo o de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional respectivamente. También se desarrollaron propuestas más interesantes y complejas, que si bien nunca se concretaron legalmente, defendían modelos de integración y coordinación entre los aspectos sectoriales y territoriales del turismo.

Palabras clave: Turismo de masas, planificación, desarrollo, Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, Ley del Suelo, Geografía, España.

Abstract: During the 50's and the 60's there was in Spain a conceptual discussion on the best ideas and models to organize the tourist development that it took place in our country with the incorporation to the currents of mass tourism. These ideas were polarized around the defence of the territorial perspective or the economic one, that they took shape respectively in the defence of Ley del Suelo or Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. There also were more interesting proposals, that although never they took shape legally, they defended models of coordination between the economic and territorial aspects of the tourism.

Keywords: Mass tourism, planning, development, Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, Ley del Suelo, Geography, Spain.

I. INTRODUCCIÓN

El explosivo crecimiento del turismo litoral de masas en España se produjo de forma paralela al fin de la etapa autárquica y a la apertura económica, que daría paso a la fase que con posterioridad fue calificada de desarrollista. Concepto éste último cargado de connotaciones negativas, en la medida en que primaba un crecimiento maximizador en lo cuantitativo frente a

cualquier consideración de equilibrio regional y/o integración social y territorial.

En el caso del desarrollo turístico, los positivos efectos económicos que se produjeron son siempre contrapuestos a lo que sólo puede calificarse de desastrosa situación en lo ambiental y lo territorial, debida en gran parte a procesos especulativos en relación con el suelo, la urbanización y la construcción. Eso, a pesar de que en el

* Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid. diego.banado@uam.es.

** Departamento de Geografía. Universidad Autónoma de Madrid. luis.galiana@uam.es.

momento en que se produce la explosión urbanizadora del turismo existía ya en España una Ley del Suelo, aprobada en 1956, que establecía un sistema de gran calidad teórica estructurado en una escala de planes y en el control administrativo sobre la calificación y la gestión del suelo. Desgraciadamente, gran parte de los desarrollos urbano-turísticos de esas décadas, junto con el resto de los procesos territoriales anexos, se produjeron al margen o en clara vulneración de esa Ley del Suelo.

Pero a pesar de su generalmente aceptada calidad técnica, la legislación urbanística a que nos referimos siempre fue criticada desde la administración y el empresariado turístico, justificando su vulneración ante la supuesta imposibilidad de cumplir unos plazos y procesos excesivamente rígidos para un sector que, como el turismo, se encontraba entonces en un vertiginoso crecimiento en cuanto a sus demandas de suelo. Como resultado, la aprobación en 1963 de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turismo Nacional (Ley de CyZITN) (1) a instancias del Ministerio de Información y Turismo (MIT), dirigida a ordenar la urbanización turística en clara contradicción con los presupuestos de la preexistente Ley del Suelo, fue interpretada como una simple argucia ideada para sortear los principios garantistas e integradores que desde el punto de vista territorial defendería la Ley del Suelo.

La tesis que mantenemos es que detrás de la Ley de CyZITN existió una reflexión teórica de gran calidad, dirigida a construir un verdadero modelo de ordenación territo-

rial desde la perspectiva sectorial turística, que incorporaba la preocupación por las variables territoriales del turismo y que en ningún caso tenía como objetivo favorecer la especulación. Y estos planteamientos que citamos, y que analizaremos más adelante, fueron cronológicamente anteriores o paralelos a la aprobación final de la Ley del Suelo, por lo que no pueden ser interpretados como una simple reacción a la misma sino como un intento por conseguir un modelo, diferente, pero equilibrado a su vez.

Desgraciadamente, la concreción final de la Ley de CyZITN fue muy inferior en calidad a los presupuestos teóricos de que partía, posiblemente por la falta de voluntad política de un MIT imbuido de los principios del desarrollismo en su acepción más negativa. En todo caso, sus efectos reales no fueron tan negativos como habitualmente se ha interpretado (2).

A analizar esos planteamientos teóricos arriba señalados, y a contrastar el modelo de ordenación del turismo que finalmente se aprobó con la Ley de CyZITN con el que se derivaba de la Ley del Suelo de 1956 se dirige este artículo.

II. PLANTEAMIENTOS POLÍTICOS Y TÉCNICOS DE LA ADMINISTRACIÓN FRANQUISTA EN TORNO A LOS CONCEPTOS DE TURISMO, DESARROLLO Y TERRITORIO

Desde mediados de los cuarenta el régi-

men franquista inició una serie de actividades de planificación económica que fueron marcando el fin de la etapa autárquica. Aunque de manera colateral frente a otros sectores como la agricultura o la industria, esta incipiente planificación económica se planteó la necesidad de formular acciones dirigidas al fomento y la ordenación de un turismo entonces embrionario en España, y en proceso de conformación como actividad de producción y consumo de masas en el conjunto de Europa.

Pues bien, desde muy pronto se inició una confrontación teórica y política entre los partidarios de una planificación turística entendida exclusivamente como estrategia de crecimiento cuantitativo, frente a los que defendían que los principios del equilibrio regional y la integración territorial impregnasen los presupuestos procedentes de la planificación económica sectorial. El definitivo triunfo de las ideas más desarrollistas se produjo, en el caso del turismo, de forma paralela al incremento del peso político que adquirió el MIT con la llegada al mismo de Manuel Fraga. Esto explica que de manera general todas las aportaciones teóricas, conceptuales y legislativas (la Ley de CyZITN, de forma muy significativa) en las que primaba la perspectiva sectorial-turística, ya procediesen de técnicos del Ministerio o de consultores independientes, se hayan identificado con la ideología más claramente desarrollista emanada desde el MIT. Por el contrario, de forma habitual se atribuyen planteamientos más integradores a los propugnados desde la Dirección General de Urbanismo y el Ministerio de la Vivienda, como por ejemplo la defensa de la Ley del

Suelo como instrumento más adecuado para haber ordenado el crecimiento turístico de masas y evitado la especulación, caso de haber existido la voluntad política de hacerlo.

Por nuestra parte no compartimos plenamente estas últimas conclusiones. Es cierto que la línea defendida por el MIT era desarrollista en la peor acepción del término. Sin embargo, la realidad es que existió durante los años cincuenta y sesenta una importante reflexión teórica y práctica por parte de los técnicos en turismo, dirigida a definir instrumentos sectoriales que aportasen referencias territoriales y urbanísticas adecuadas para el desarrollo turístico de masas que en ese momento experimentaba España. Desgraciadamente, estas aportaciones no llegaron a concretarse en una legislación de calidad, en gran medida por falta de voluntad política.

II.1. El Plan Nacional de Turismo y los primeros esbozos de una estrategia de ordenación sectorial del turismo

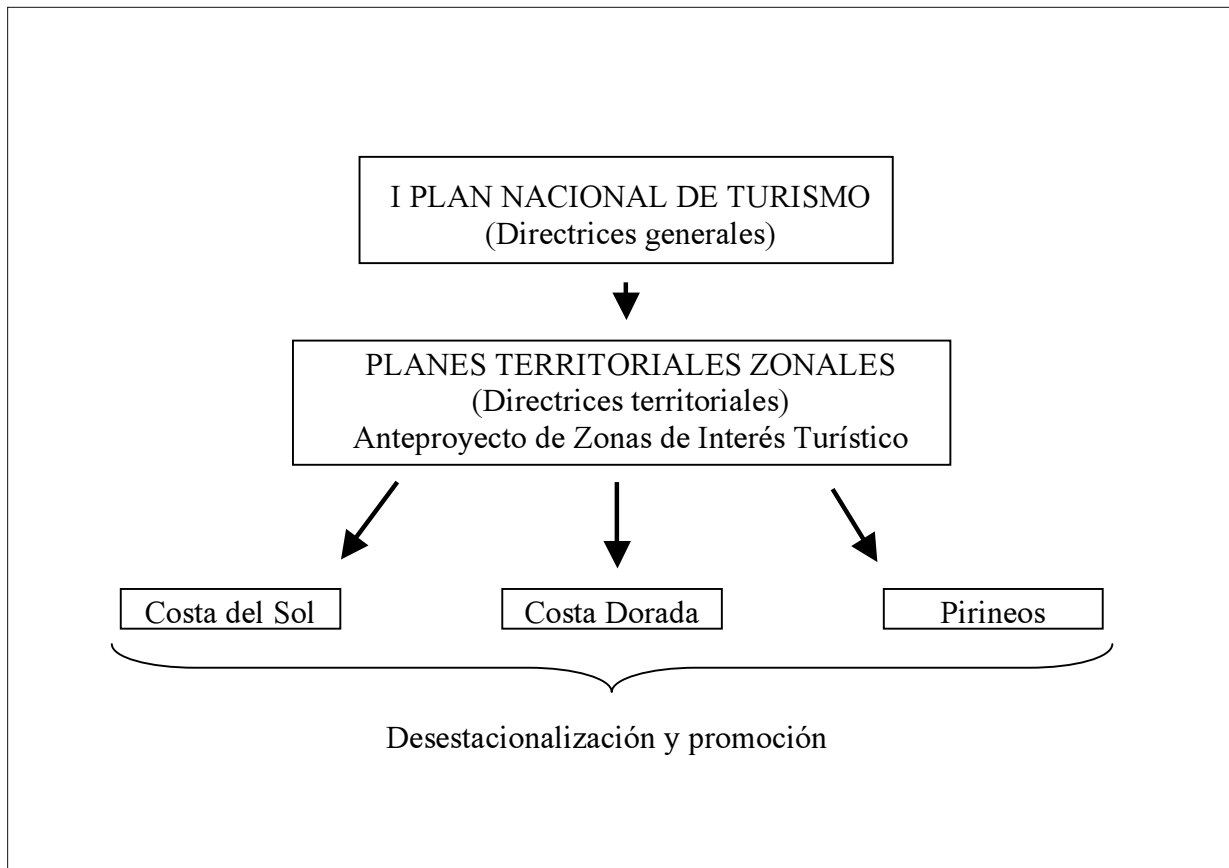
Una de las primeras muestras del interés oficial ante la emergencia del turismo de masas procede de los trabajos desarrollados por la Secretaría General para la Ordenación Económica-Social (SGOES), creada en 1946 como instrumento de la Presidencia del Gobierno. Este organismo desarrolló durante la autarquía una poco estudiada labor de planificación fundamentada en *Programas de Necesidades Provinciales* y en intervenciones puntuales en situaciones de extrema gravedad, que se concretaron en sus acciones de

desarrollo más conocidas, caso del Plan Badajoz (1952) o el Plan Jaén (1953).

De manera colateral, la SGOES inició a principios de los años cincuenta la elaboración de un nunca finalizado *Plan Nacional de Turismo*. Los primeros trabajos se desarrollaron en 1952 con la redacción de un

documento titulado *Estudios para un Plan Nacional de Turismo* (3), entre cuyas líneas de actuación aparecía por primera vez el concepto de «zona de interés turístico», aunque no con el sentido de área a planificar que luego irá adquiriendo, sino exclusivamente como ámbito a promocionar de forma diferenciada.

Gráfico 1
El modelo de planificación de la SGOES



Fuente: elaboración propia.

Este proyecto de *Plan Nacional de Turismo* (ver gráfico 1) se concibió a modo de directrices generales, que posteriormente deberían desarrollarse a partir de planes territoriales zonales (4), de los cuales sólo se redactó el de la Costa del Sol (5). En él se establecían los principios que deberían guiar la acción de la administración en la promoción turística, y que iban desde la protección y ordenación del paisaje y la regulación de la edificación hasta la mejora de la oferta hotelera, en la que el Estado debería intervenir cualificando la oferta privada (Parador del Golf en Torremolinos, Parador Coto de Caza en Ronda).

Pero al margen de estos escasamente avanzados planes, la principal aportación de los trabajos conducentes a la redacción del *Plan Nacional de Turismo* vino de la mano de los intentos de instrumentación jurídica, en la cual deberían apoyarse los planes territoriales zonales que se fueran desarrollando con posterioridad (ver gráfico 1). Esta disposición general tomó cuerpo en 1955 como *Anteproyecto de Ley de Zonas de Interés Turístico* (6), con la rúbrica de la Comisión Interministerial de Turismo (CIT) (7). En este documento se defendía la delimitación de «zonas de interés turístico nacional» y se preveía la necesidad de aprobar un plan de ordenación específico para las mismas; pero a diferencia del proyecto de *Plan Nacional de Turismo* planteaba, además de la delimitación, la declaración de utilidad pública y la urgencia a efectos de expropiación.

Esta línea de actuación que se abrió a partir de las directrices para el *Plan Nacional* y

el *Anteproyecto* tuvo su continuación en dos nuevos planes elaborados por la SGOES para los Pirineos y la Costa Dorada (8). La propuesta más significativa fue la referida a la Costa Dorada, en donde la evolución del fenómeno turístico hizo que el modelo de masas fuese ya el referente de la actuación. Las cifras manejadas así lo indican: se trataba de acondicionar el tramo costero entre Malgrat y L'Ametlla de Mar para una afluencia de un millón de turistas al año, que se traducirían en cinco millones de estancias; se plantean por primera vez de operaciones de promoción unitarias de gran tamaño (*complejos turísticos*), en torno a las 4.000 plazas de alojamiento, y una oferta complementaria amplia y diversificada. A este fin, la acción del Estado debía ser precursora, marcando la pauta de futuros desarrollos protagonizados por la iniciativa privada.

Desgraciadamente, los planes citados no pasaron, desde el punto de vista territorial, de ser meros ejercicios retóricos de nula operatividad, ante la falta de referencias a una legislación específica para abordar el desarrollo urbanístico de las zonas turísticas. De hecho, ésta fue la tónica general de todos los trabajos desarrollados para la redacción del nunca aprobado *Plan Nacional de Turismo*, que en ningún caso poseen el suficiente grado de madurez teórica ni mucho menos una reflexión territorial bien fundamentada. En efecto, el comentado *Anteproyecto de ley de Zonas de Interés Turístico* de 1955 de cuyos planteamientos derivaban, con tan sólo diez artículos, era un documento relativamente burdo y poco desarrollado, que sólo puede merecer el calificativo de esbozo.

En realidad, tampoco existía un referente explícito al que acudir ni en el ámbito nacional ni en el internacional, en la medida en que los fundamentos teóricos para los instrumentos de desarrollo regional estaban en ese momento centrados casi exclusivamente en la industrialización, y no se planteaba que a través del turismo fuese posible lograr este objetivo.

II.2. La Ley del Suelo de 1956 y la preeminencia de la visión horizontal en la ordenación del turismo

La línea de trabajo iniciada con el *Plan Nacional de Turismo* entró definitivamente en crisis al inicio de la segunda mitad de los cincuenta por incapacidad técnica o política, o seguramente por la conjunción de ambos factores. Como resultado de esta indefinición, cuando en 1956 se aprobó la Ley del Suelo con una compleja y fundamentada estructura y un bien desarrollado sistema de planificación y de gestión territorial-urbanístico, los modelos diseñados desde la política sectorial-turística, de nula operatividad, fueron abandonados ante la imposibilidad de competir técnicamente con la estructura diseñada desde la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo por el equipo de Pedro Bidagor (Fernández Álvarez, 1965). Fue el resultado del triunfo de las tesis que, desde la Dirección General de Arquitectura, proclamaban que los procesos territoriales y el desarrollo urbanístico generados por el turismo debían tener en la Ley del Suelo su único cauce de instrumentación técnico-jurídica, y no procedía

arbitrar otros instrumentos fuera de tal normativa. Esta era la línea defendida, por ejemplo, en la *Comisión Especial de ordenación y desarrollo de la Costa del Sol en la provincia de Málaga* (1959) significativamente presidida por Pedro Bidagor, Director General de Urbanismo e impulsor y redactor de la Ley del Suelo (9).

Por tanto, a partir de este momento se fió la integración territorial del turismo a los presupuestos de la Ley del Suelo. Desgraciadamente, y como se verá en páginas posteriores, si bien esta ley proveía una buena estructura de coordinación escalar marginaba totalmente la conexión entre los aspectos sectoriales y los territoriales del desarrollo turístico, lo que se convirtió en un importante déficit de cara a abordar los retos que el explosivo crecimiento turístico, la creciente demanda de suelo y los procesos especulativos iban a plantear en las décadas posteriores.

II.3. La incorporación del turismo y de la planificación turística a la Planificación Económica y Social

A principios de los sesenta, la pujanza política que adquirió el MIT se tradujo en la inclusión del turismo en el proceso de planificación económica y social que se lanzaba en aquellos años. Es en este momento cuando frente a la preeminencia de la visión territorial del anterior período, vuelve a ganar peso el enfoque sectorial de la planificación turística.

La asunción de las principales teorías

sobre el desarrollo del momento, preocupadas por los desequilibrios regionales y el reconocimiento de la necesidad de la intervención pública, se formalizó preferentemente en España, como es de sobra conocido, en la creación de polos de crecimiento ligados a la actividad industrial. Por el contrario, el informe del Banco Mundial de 1963 sobre la economía española, además de dedicar al turismo una insuficiente atención que pone de manifiesto la escasa consideración teórica que se le otorgaba, lo calificó como un fenómeno coyuntural sobre el que no podía reposar una estrategia sólida de desarrollo (10).

Pero frente a esta generalizada concepción teórica del turismo como una actividad volátil, el evidente peso que fue adquiriendo en la economía española y su importancia y solidez en el equilibrio de la balanza de pagos empezó a ser puesta de manifiesto por la administración turística. Como resultado, la planificación económica fue incorporando planteamientos de ordenación y fomento del sector que ya se estaban desarrollando desde la propia administración turística, otorgándole una legitimidad de la que carecía y favoreciendo la redacción de una normativa específica para instrumentar la práctica territorial de la política turística.

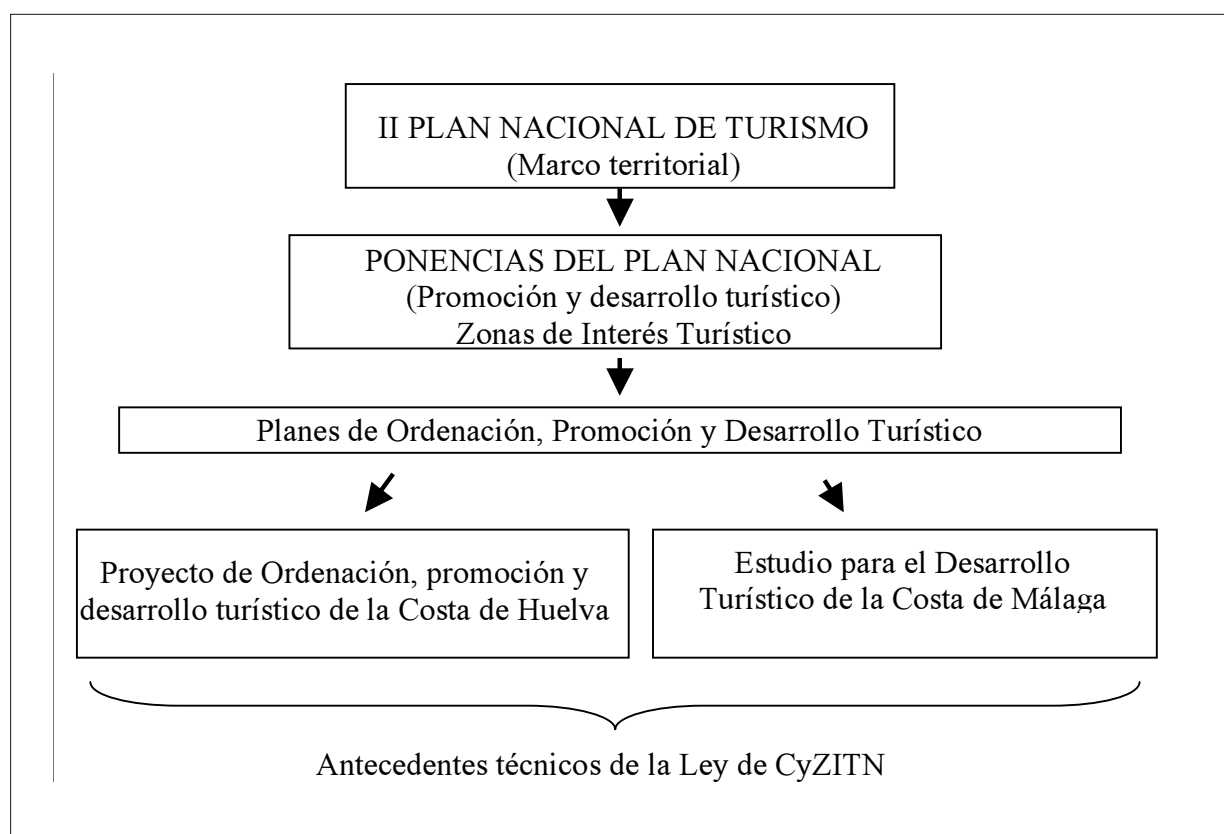
Esto supuso la recuperación y potenciación de varias de las líneas de trabajo iniciadas por la SGOES para el *Plan Nacional de Turismo* de los años cincuenta. Uno de los aspectos que se retomó fue la necesidad de establecer un marco director de los procesos espaciales que se derivasen de los nuevos desarrollos turísticos. En esta línea,

la CIT se lanzó a la redacción de un planeamiento territorial director que fuera el cauce para la acción inversora pública, y sirviera de base para el posterior desarrollo de nuevos centros turísticos.

También se recuperó la idea de redactar un *Plan Nacional de Turismo*, si bien en este momento se planteó directamente incardinado en la planificación económica-social que ya se estaba desarrollando. Este nuevo *Plan Nacional de Turismo* se concibió como un marco territorial para la acción de fomento de la actividad turística por parte del Estado, derivándose de él un conjunto de ponencias compuestas por comisiones ejecutivas y de trabajo (ver Gráfico 2). Aunque los resultados de estas ponencias finalmente no se concretaron en el *Plan Nacional*, fueron un instrumento de singular importancia en el proceso de planificación turística, desarrollando fuertes principios espaciales y produciendo un material de elevado interés (estudios y planes de *Ordenación, promoción y desarrollo turístico*). Estas ponencias tenían una clara orientación en su objeto de desarrollo turístico, tanto de zonas de montaña (Sierra Nevada y Sierra de Guadarrama) como de zonas litorales con poco dinamismo hasta ese momento (Mar Menor, Huelva, Peñíscola, Canarias).

Junto con la necesidad de establecer planes directores que encauzasen las nuevas implantaciones turísticas, se retomó también el reconocimiento de la peculiaridad urbanístico-territorial del turismo; y por ende, la necesidad de una normativa *ex profeso* que atendiese a sus particularidades y facilitase la

Gráfico 2
El modelo de planificación de la CIT



Fuente: elaboración propia.

intervención pública para la urbanización y la creación de infraestructuras básicas. Es en este momento cuando se recupera el interesante concepto de «Zona de Interés Turístico» que ya había aparecido en el *Anteproyecto* de 1955. Desgraciadamente la «Zona de Interés Turístico» nunca fue un concepto técnicamente bien definido, confundándose con frecuencia la promoción entendida como

publicidad con la verdadera creación de productos y su integración territorial vía ordenación. Y eso, a pesar de que entre los técnicos del MIT existía la clara conciencia de que una correcta conexión entre la planificación económica y la territorial requería actuar a diferentes escalas, siendo la regional o comarcal (la «Zona de Interés Turístico») la más importante.

Por tanto, con su inclusión en el PDES se otorgó el definitivo impulso a una política de gran calado impulsada desde el MIT, que tenía en la apertura a los mercados internacionales de nuevas áreas turísticas uno de sus principales capítulos, y que invocaba una acción rápida y coordinada para que el 'boom' turístico pudiera ser encauzado. Para conseguirlo, parecía necesaria la intervención del Estado en los aspectos territoriales y económicos, dirigiendo territorialmente el desarrollo turístico, creando un sistema urbanístico propio y, finalmente, invirtiendo o favoreciendo la inversión privada para favorecer las estrategias elegidas.

Pues bien, para organizar este sistema el MIT se planteó finalmente el desarrollo de una normativa específica que se concretó en 1963 de la Ley de CyZITN y en su reglamento tan sólo un año después. Desgraciadamente, en sus aspectos territoriales la estructura legal construida no alcanzó las expectativas que permitían prever sus valiosos antecedentes técnicos, claramente en la línea de los trabajos más avanzados que en ese mismo momento se desarrollaban en nuestro entorno. A comentar esos planteamientos nunca bien desarrollados de forma definitiva se dirige el siguiente epígrafe.

III. ANTECEDENTES TÉCNICOS Y CONCEPTUALES DE LA LEY DE CYZITN

El segundo *Plan Nacional de Turismo* (ver gráfico 2) se concebía, al igual que el

primero, como un marco territorial para el fomento de la actividad turística (11), a partir del cual deberían redactarse planes directores dirigidos a dinamizar ámbitos poco desarrollados. Aunque la mayoría de estos planes directores no llegaron ni tan siquiera a formularse o lo hicieron muy posteriormente (12), y menos aún a aplicarse, otros sí se concretaron al menos sobre el papel, consagrando varias perspectivas que supusieron un indudable avance en el entendimiento del desarrollo turístico, y más concretamente de su planificación territorial y de la búsqueda de un modelo que resolviese el encaje entre los aspectos territoriales y los sectoriales.

Entre los planes directores que se desarrollaron antes de la aprobación de la Ley de CyZITN merecen destacarse por su calidad el *Proyecto de Ordenación, Promoción y Desarrollo Turístico de la Costa de Huelva* y el *Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga al Cabo de Gata* (13). Encargados por la Presidencia del Gobierno y desarrollados respectivamente por la CIT y la consultora Doxiadis Ibérica, deben ser considerados como un verdadero salto cualitativo en la planificación turística española en lo que se refiere a los aspectos técnico-conceptuales, y el origen de gran parte de los planteamientos que luego se intentaron trasladar a la Ley de CyZITN (14).

Varias son las perspectivas que se consolidan a partir de ellos. Por un lado, la definitiva asunción de la importancia económica del turismo, y la posibilidad de establecer a partir de él estrategias amplias de

desarrollo regional. Por otro, la búsqueda de un modelo de planificación que resolviese el encaje entre los aspectos sectoriales y los territoriales, tema que se retomó con fuerza desde sus primeros planteamientos de los años cincuenta, una vez se fueron comprobado las dificultades que en este sentido presentaba la estructura técnico-jurídica de la Ley del Suelo. Finalmente, se apuntaba también la necesidad de una importante acción del gobierno tanto en el ámbito del fomento como, de manera esencial, en el de la coordinación de los objetivos económicos y territoriales. Es decir, se proponía una gestión integral para una planificación que se concebía como integral, tratando de evitar la dispersión en la multitud de organismos que serían competentes en planes de este tipo (turismo, economía, infraestructuras, urbanismo, patrimonio forestal, hacienda, etc.).

Pues bien, todos estos aspectos quedaron casi inmediatamente refrendados con la aprobación de la Ley de CyZITN, aunque con diferente éxito. Se consolidó plenamente el objetivo de fomento de la iniciativa privada y se avanzó en la idea de la intervención de la administración. Por el contrario, el modelo de conexión sectorial-territorial reflejado en la Ley de CyZITN quedó desvirtuado frente a lo que eran sus precedentes técnicos, lo que restó eficacia al conjunto de la ley finalmente aprobada y abonó el campo para las críticas que se le han hecho desde el punto de vista territorial.

III.1. La planificación del turismo como planificación del desarrollo turístico

Como se acaba de señalar, con el segundo *Plan Nacional de Turismo* y la generación de planes derivados se pretendía dotar de un marco de referencia básico a las actuaciones turísticas, que de acuerdo con los presupuestos de la planificación económica, debían poner en el mercado zonas del litoral español escasamente desarrolladas hasta ese momento pero con condiciones óptimas (ver gráfico 2). De hecho, en el citado trabajo de la Costa del Sol se planteaba una posible retracción del turismo debida a la congestión de algunos núcleos, y a la dificultad de desarrollar otros ante la escasez de inversiones y el peligro de su dispersión.

Frente a la doctrina económica dominante en ese momento, se consideró incluso que el turismo podía llegar a constituirse en factor desencadenante de procesos de desarrollo más amplios. Pero para esa puesta en valor turístico se creía inaplazable la acción pública, pues a pesar de la elevada potencialidad existente en el litoral los inconvenientes para su desarrollo no podían ser vencidos exclusivamente por la iniciativa privada. En este sentido, la intervención de la administración se centraba en una triple dirección: planeamiento, inversión en infraestructuras turísticas y generales, y apoyo a la iniciativa privada.

III.2. El modelo de coordinación territorio-actividad económica: referentes internacionales y aportaciones nacionales

Frente al papel que el *Plan Nacional de Turismo* y los planes derivados representaron en la aceptación del turismo como motor de desarrollo, su significación territorial fue notablemente más discreta. Muy importante desde el punto de vista teórico y conceptual, su trascendencia disminuye si se tiene en cuenta que la mayor parte de sus avances en cuanto a la coordinación de los aspectos sectoriales y territoriales del desarrollo turístico no fueron finalmente tenidos en cuenta a la hora de crear un marco legislativo y de ordenación para todo el país con la Ley de CyZITN.

Uno de los referentes internacionales manejados a la hora de redactar los planes que comentamos es muy evidente: Francia y su política de desarrollo turístico, centrada en aquellos primeros años sesenta en la promoción del litoral (Languedoc-Roussillon, Costa de Aquitana) y en la creación de estaciones de invierno en los Alpes del Norte. Proyectos conectados, al igual que en el caso español, con los planes nacionales de desarrollo económico.

El mejor ejemplo de esta conexión con el modelo de planificación francés es la evidente relación existente entre el plan para el Languedoc-Roussillon y el de la costa onubense. Además de las semejanzas geográficas (físicas y humanas), en los dos casos se estableció un esquema que se apoyaba en grandes unidades turísticas (que dejaban

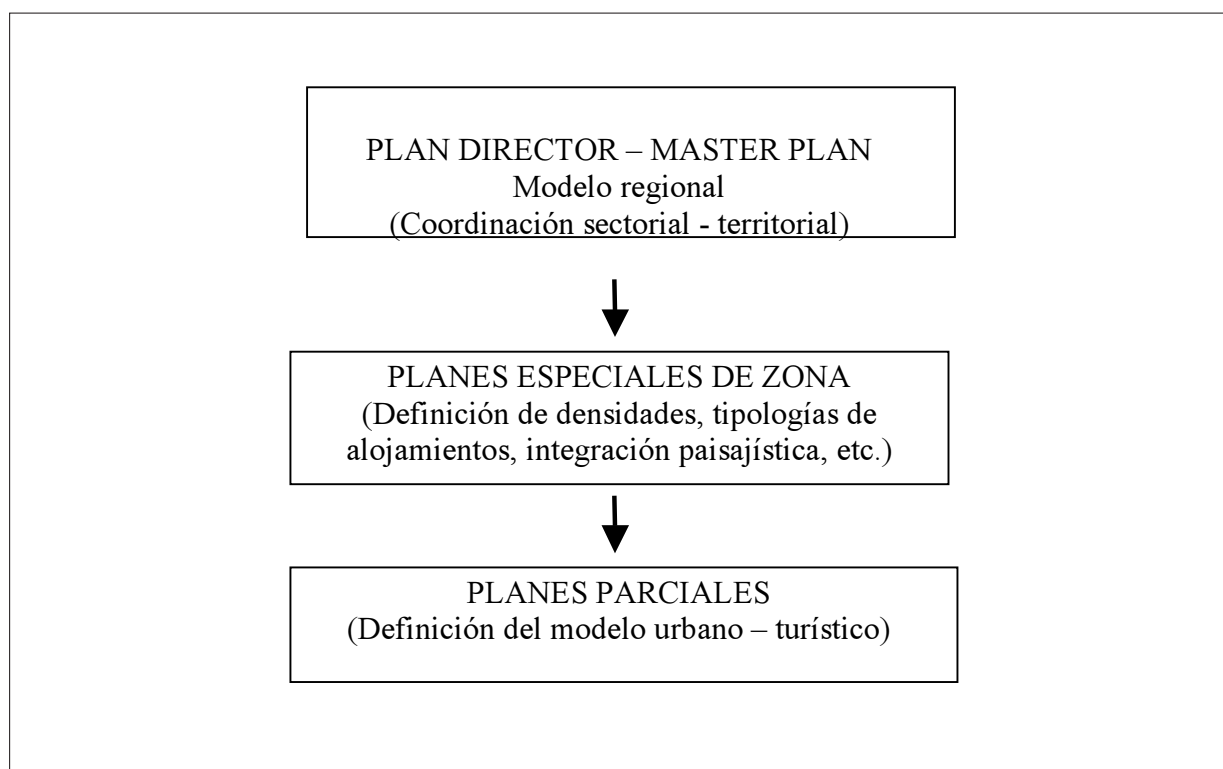
importantes sectores de costa libre) interconectadas por vías de comunicación, modelo que aún hoy día sigue conservándose tanto en el caso francés como en el español. En cuanto a la gestión, en ambos casos se creó o utilizó una estructura interministerial, la ya citada CIT en España y la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) en Francia.

Por su parte, el *Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga al Cabo de Gata* de Doxiadis Ibérica conectó directamente el caso español con otros que se desarrollaban paralelamente en el Mediterráneo oriental. Se trataba de un modelo, también parecido al francés, reflejo del entendimiento que del desarrollo turístico internacional a gran escala (tanto geográficamente como en cuanto al volumen de turistas) tenía la consultora Doxiadis Associates, y que en ese momento estaba llevando a cabo simultáneamente en áreas con características físico-climáticas y socioeconómicas similares a las que entonces presentaba el Mediterráneo español: costa Adriática de la Grecia continental, Rodas, Chipre, la costa de Aquaba en Jordania, etc (15).

El trabajo de Doxiadis Ibérica establecía todo un sistema teórico para articular y gestionar el desarrollo turístico, a partir de una serie de polos en los cuales se debían concentrar todos los esfuerzos tanto del sector público como del privado, progresivamente interrelacionados física (a partir de la gradual densificación de las redes de infraestructuras) y funcionalmente (mediante la conexión de los servicios y los productos

Gráfico 3

Modelo de planificación derivado de los trabajos de la CIT y de Doxiadis Associates



Fuente: elaboración propia.

ofrecidos). La elección de los polos a desarrollar no se dejaba al azar de las inversiones privadas, sino que se establecía a partir de un «Master Plan» o Plan Director de escala regional redactado por la administración o a instancias de la misma, en el que se contemplaban además de los ámbitos de desarrollo lo que en la terminología urbanística podríamos denominar sistemas generales (ver gráfico 3).

Este es el esquema que se siguió en el *Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga al Cabo de Gata*, que cumpliría el papel de «Master Plan» proponiendo a su vez una serie de puntos que se convertirían en los núcleos urbano-turísticos. A partir de este documento regional habrían «de ser preparados planes especiales a mayor escala para cada una de las secciones de la costa. Solamente dichos planes

especiales y las reglamentaciones especiales de zonas correspondientes a cada sección asegurarán el desarrollo turístico deseado de una forma organizada y controlada a lo largo de la costa» (16). Posteriormente, estos planes especiales se integrarían con la planificación urbanística correspondiente en forma de planes parciales (ver gráfico 3).

En realidad, lo que el modelo de referencia de Doxiadis Ibérica para la Costa del Sol pretendía era la creación de un tipo de plan de escala regional-intermedia, para la conexión entre la planificación turística (sectorial) y la territorial. Modelo no existente a escala comarcal o regional en la Ley del Suelo del 1956, pero que sí apareció en la posterior Ley del Suelo de 1975 con el nombre de «Planes Directores Territoriales de Coordinación», entendidos como «un paso más con respecto al Plan Nacional en el proceso de definición progresiva de la estructura del espacio territorial al que se refieren, distribuyendo geográficamente los usos y actividades prioritarias» (Fernández, T. R., 1990, pág. 54).

Por tanto, desde el punto de vista teórico la solución que derivaba de los trabajos vistos sería, en primer lugar, la redacción de un plan director por parte de la administración para coordinar los aspectos sectoriales y territoriales, que se concretaría en diferentes planes especiales de zona en los que se definiría el modelo turístico. Finalmente, y a partir de ellos se desarrollarían los diversos planes parciales (o «Plan de Ordenación Urbana» en la terminología de la Ley de CyZITN) para la ordenación interna de los polos previamente seleccionados (ver gráfico 3).

Sin embargo, este esquema sufrió una mutilación evidente al ser trasladado a la Ley de CyZITN. Lo más grave fue permitir el desarrollo de «Centros de Interés Turístico Nacional» (unidades urbano-turísticas equivalentes a los planes parciales según la Ley del Suelo) sin la previa declaración de «Zona de Interés Turístico Nacional» (el equivalente al «Master plan»). Además, al poder proponerse los Centros por los promotores privados, como así sucedió en todas las ocasiones, se rompió el esquema de coordinación previsto, estableciéndose los Centros en función de intereses económicos particulares y no derivados de una decisión administrativa previa, tomada en función del interés general de desarrollo y de la correcta integración territorial del mismo.

IV. LA CONCRECIÓN FINAL DE LA LEY DE CyZITN

El resultado final de los procesos técnicos y administrativos vistos hasta este momento fue la aprobación de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre sobre «Centros y zonas de interés turístico nacional», así como su correspondiente reglamento justo un año después (17). En este momento parece oportuno realizar una serie de reflexiones que partiendo de los antecedentes técnicos vistos en el punto anterior, los compare con su concreción legislativa final y la adecuación a los propósitos previstos. Con este discurso se pretende analizar, por un lado, la deriva que a nuestro juicio se fue produciendo en cuanto a los objetivos de planificación y desarrollo turístico; y

por otro, cómo la concreción final de la Ley de CyZITN fue inferior a los presupuestos técnicos y conceptuales en los que se basaba, relativamente avanzados para su época al menos en lo que a la coordinación entre las políticas territorial y económica se refiere.

IV.1. De la ordenación turística del territorio a la promoción turística

Tanto en la breve introducción como en su primer artículo, la Ley de CyZITN dice claramente que su objetivo es la «ordenación turística del territorio nacional patrio, a través de la planificación y desarrollo de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional» (18). Por tanto, se estaría, y en este sentido se ha centrado la mayor batería de críticas desde la administración y profesionales de la ordenación territorial y la planificación urbanística, ante una ley estricta o fundamentalmente territorial, pero promulgada por una administración sectorial (MIT) y dirigida a ordenar el territorio desde una perspectiva parcial (el turismo). Una ley que atentaba de manera clara y meditada contra el principio de jerarquía y unidad jurídica de la planificación urbanística desarrollada algunos años antes por la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del suelo y ordenación urbana. Así lo señala F. de Terán (1982) cuando afirma que con la Ley de CyZITN se reconocía por parte de la administración la posibilidad de desarrollar una acción territorial a partir de políticas sectoriales, con olvido de estrategias territoriales globales preconizadas por la Ley del Suelo.

Sin embargo, es posible que esta crítica, inequívocamente fundada, deba dirigirse más a la literalidad de la Ley que a su función real; y desde luego, mucho menos a su alcance final en la mayor parte del país, muy lejos de los problemáticos resultados que se auguraban y que a día de hoy se siguen manteniendo en gran parte de la literatura sobre ordenación del espacio turístico.

Vistos los ya comentados antecedentes de la Ley de CyZITN, algunos de alta calidad técnica en lo referido a los aspectos territoriales, posiblemente sea cierto que en origen se pretendiese construir un verdadero instrumento de ordenación del espacio turístico. Sin embargo, la concreción real de esa declaración de objetivos dirigida a la ordenación turística del territorio, aparentemente inequívoca, ha de ser matizada. De hecho, leída la Ley de CyZITN con detenimiento el objetivo de la «ordenación turística del territorio nacional» suena en ella básicamente a declaración retórica alejada de sus precedentes técnico-conceptuales, y que desde luego en ningún caso debería ser confundida con los conceptos actuales de ordenación del territorio turístico u ordenación turística del territorio. En este sentido, «territorio nacional» no sería un término técnico-urbanístico sino un simple sinónimo de patria o nación, como tantos otros que aparecen en la retórica del momento, caso de «solar patrio».

En esta misma dirección apunta F. de Terán cuando desde una posición muy crítica con la Ley señala que «en ningún momento se trata de una ordenación que

establezca unas directrices que puedan orientar territorialmente la localización del desarrollo turístico, sino que se limita a regular las características y condiciones que habrán de cumplir las actuaciones que se acojan a los beneficios que la propia ley otorga a sus promotores, sin condicionar para nada el emplazamiento de las mismas» (Terán, 1982, pág. 451). Por tanto, desde unos ambiciosos planteamientos técnicos que pretendían establecer un sistema a partir del cual constituir el marco director general para el desarrollo territorial del turismo, se fue descendiendo en los objetivos hasta reducirlos, en sus aspectos espaciales, a establecer una estructura para la ordenación interna de cada uno de los núcleos urbano-turísticos que optasen a la declaración de interés turístico nacional.

La pregunta que inevitablemente debemos hacernos, si se acepta que no se trata en puridad, o al menos de manera preferente, de una ley de ordenación del territorio turístico, es cuál era entonces su función principal. En palabras de Enrique Serrano, gran crítico de la misma como ruptura con la ortodoxia de la Ley del Suelo, la Ley de CyZITN era «una ley de fomento» (Serrano, 1965, pág. 384). Esta preponderancia final del objetivo de fomento sobre el de ordenación quedó definitivamente refrendada un año después con la aprobación del Reglamento, en el cual ya no aparece en ningún momento la idea de ordenación turística del territorio. Se trataría, por tanto, de una ley dirigida a incentivar el turismo, intentando evitar los estrangulamientos debidos a la insuficiente inversión tanto por parte del sector público como del privado.

Una ley de fomento que, acorde con el momento en que se redacta no puede por menos que ser calificada de desarrollista, en el sentido de que privilegiaba un discurso de crecimiento maximizador desde el punto de vista cuantitativo. Al mismo tiempo, entroncaba claramente con esa recurrente «teoría de la vulnerabilidad» que en palabras de V. Bote (1998) ha sido la más habitual interpretación del turismo en España hasta épocas recientes. De hecho, el informe que el Banco Mundial redactó en 1963 sobre la economía española calificaba el crecimiento del turismo español como un fenómeno coyuntural, lo que pudo decidir a la administración a impulsar definitivamente una estructura legislativa de fomento mediante la Ley de CyZITN, aún a costa de su vertiente de coordinación territorial y de una política urbanística ya consagrada jurídicamente.

IV.2. La dialéctica entre fomento y planificación en la gestión y la concreción final de la Ley de CyZITN

Se acaba de definir la Ley de CyZITN como una ley principalmente de fomento. La realidad es que su función primordial era favorecer la inversión turística otorgando una serie de beneficios económicos y fiscales a la iniciativa privada, previa concesión de la calificación de interés turístico nacional. Sin embargo, ya existían vías para el fomento de la iniciativa turística privada que, como el denominado Crédito Hotelero, eran estrictamente sectoriales. Lo que verdaderamente caracterizó a la Ley de

CyZITN fue que estos beneficios no se concedían para favorecer iniciativas empresariales al uso sino para el desarrollo de núcleos turísticos, a los cuales se les exigía para obtener la calificación de «interés turístico nacional» y los beneficios derivados una coherencia entre la planificación sectorial y la territorial.

Como se vio, la idea de favorecer la coordinación entre el fomento y la ordenación sectorial con la territorial se venía desarrollando desde los trabajos promovidos por la CIT, que posteriormente asumieron planes como los comentados de Huelva o la Costa del Sol (ver Gráfico 3). El sistema de coordinación se estructuraba a partir de un plan director o «Master Plan» en el cual la administración dibujaba territorialmente las líneas principales de su política turística, previsiones que se debían concretar a escalas mayores para finalmente abrir el campo de acción a la iniciativa privada, que sería subvencionada siempre y cuando siguiese las líneas planteadas por la administración tanto en los aspectos sectoriales como en los territoriales. Las ventajas económicas y jurídicas otorgadas a la iniciativa privada quedarían pues compensadas con el reforzamiento de la política económica y territorial general, y con los mayores requerimientos de calidad urbana exigidos a los desarrollos turísticos. A su vez, el Estado contribuía también al desarrollo facilitando suelo de especial valor (costa de Huelva), financiando infraestructuras en los Centros, o facilitando los sistemas generales previstos en el marco territorial director.

Sin embargo, la realidad es que cuando

esos presupuestos se intentaron concretar en la Ley de CyZITN, la estrategia económica defendida por la Comisaría del Plan y confirmada luego con la aprobación del primer PDES (1964-1967) ya primaba claramente el crecimiento maximizador, a costa de la defensa de una cierta equidad regional. Y este triunfo de la política desarrollista afectó negativamente a las ideas de integración territorial turística, que empezaron a ser consideradas como trabas al desarrollo. A esto hay que sumarle la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 que separó Urbanismo de Gobernación, y al escaso o nulo papel que este nuevo Ministerio tuvo en la Comisaría del Plan. Esto marginó definitivamente la influencia de los defensores de la ortodoxia urbanística dentro de la administración franquista, que a partir de ese momento redujo drásticamente sus inversiones no productivas, caso de la vivienda o el urbanismo. El resultado de este proceso, como señala F. de Terán (1982), fue una desconexión progresiva entre la política económica y la planificación territorial por marginación de la segunda.

Como consecuencia, la integración entre la política territorial y la sectorial-turística que se venía propugnando técnicamente desde tiempo antes, debió de ir perdiendo progresivamente peso como estrategia política dentro de un MIT que participaba de las tendencias económicas del PDES. De hecho, la confrontación entre la política económica desarrollista y los defensores de una cierta equidad se trasladó a la existente entre MIT y Ministerio de la Vivienda, con lo que la defensa de la Ley del Suelo frente

a la Ley de CyZITN fue planteada en ocasiones como una toma de posición en contra de la estrategia desarrollista que se derivaba del PDES. Así, el ya citado Enrique Serrano, técnico del Ministerio de la Vivienda, ampliaba su crítica jurídico-técnica a la Ley de CyZITN hacia la más general política económica, defendiendo un desarrollo turístico que permitiese un «equilibrio más justo entre las regiones del país y las condiciones de existencia de sus gentes» (1966, pág. 395).

El resultado final fue la potenciación en la estructura de la Ley de CyZITN del objetivo de fomento turístico, dentro de un marco desarrollista en el que se dio más importancia al crecimiento y la creación de núcleos turísticos que a la coordinación administrativa de los mismos y a su integración territorial. Por el contrario, y despreciando los avances teóricos que se había conseguido en los antecedentes analizados en páginas anteriores, el sistema de conexión sectorial-territorial quedó muy desdibujando en el texto de la Ley de CyZITN.

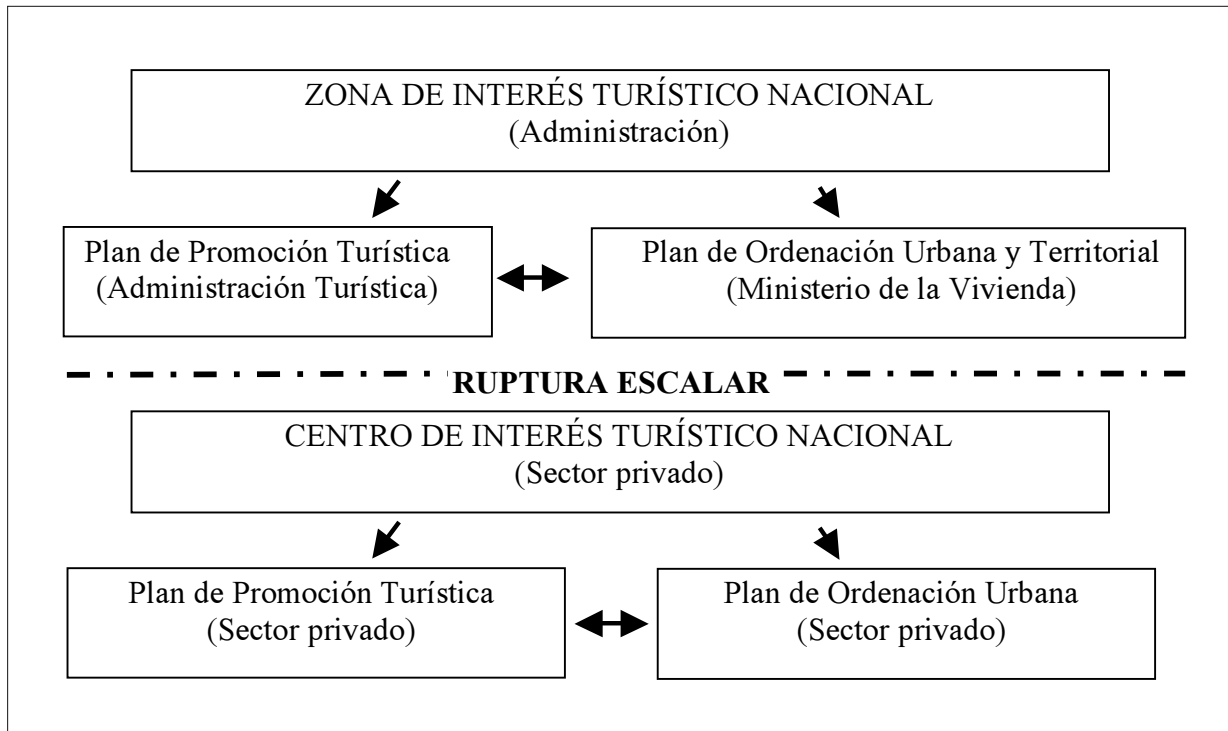
IV.3. El esquema de ordenación del espacio turístico en la Ley de CyZITN

En el *Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga al Cabo de Gata* se establecía un sistema de coordinación entre la política económica y la territorial a partir de un «Plan Director Regional» para cada ámbito turístico funcional, redactado por la administración y en el que se traducían a imagen espacial las opciones de desarro-

llo y los requerimientos territoriales para conseguirlos (ver gráfico 3). Este fue el esquema que se intentó trasladar a la Ley de CyZITN, creando una escala equivalente a esa región turístico-funcional (Costa del Sol), como era la «Zona de Interés Turístico Nacional», en la que la integración de los aspectos sectoriales y territoriales habría de conseguirse a partir de la redacción y aprobación coordinada de un «Plan de Promoción Turística de Zona» y de un «Plan de Ordenación Territorial y Urbana» (ver gráfico 4). El primero, de carácter sectorial y redactado por la Dirección General de Promoción del Turismo, debía establecer el plazo para la redacción del «Plan de Ordenación Territorial y Urbana» de la misma, que debía ser redactado por parte del Ministerio de la Vivienda «de conformidad con los principios y normas de la Ley de Régimen de Suelo de 12 de mayo de 1956 (...), en todo caso, de conformidad y con plena sujeción a las necesidades y supuestos contenidos en el Plan de Promoción Turística» (19). Por tanto, se trataba de un verdadero sistema de conexión de las necesidades sectoriales y territoriales del desarrollo turístico, y que intentaba mantener un cierto respecto a las competencias de cada uno de los ministerios y organismos (20).

Sin embargo, este sistema, acorde con los antecedentes vistos y relativamente bien urdido, quedó desvirtuado al no ser considerada la aprobación de la «Zona de Interés Turístico Nacional» como un escalón previo y obligatorio para la declaración posterior de núcleos urbano-turísticos, en los que se debían definir previsiones de la política económica y territorial desarrollados a

Gráfico 4
Modelo de planificación desarrollado en la Ley de CyZITN



Fuente: Elaboración propia.

escalas más amplias. Efectivamente, mientras que en los antecedentes legislativos de la Ley de CyZITN (21) sólo se hablaba de «Zonas de Interés Turístico Nacional», en su concreción final se desarrolló una nueva figura como era el «Centro de Interés Turístico Nacional», cuya aprobación era posible a instancias de la iniciativa privada sin el previo desarrollo de una Zona de la que, entendida como plan director, debería de ser derivado (ver gráfico 4).

Estos Centros, aprobados a instancia de la iniciativa privada, se solicitaban evidentemente allí donde ésta previese la obtención de mayores beneficios, sin tener en cuenta los intereses generales al no ser derivados de un plan de «Zona de Interés Turístico Nacional». El resultado es que se perdió en la práctica la posibilidad de conexión a escala regional entre la política económica y la territorial diseñada por la administración, que debía decidir entre otros aspectos la

localización de los núcleos turísticos («Centros de Interés Turístico Nacional») a crear.

Antes al contrario, la Ley de CyZITN previó la redacción de planes y la aprobación de «Zonas de Interés Turístico Nacional» a posteriori, allí donde se concentrase previamente un número suficiente de Centros, lo que no suponía sino constatar la preponderancia de la iniciativa privada. De hecho, y si tenemos en cuenta que frente a los 78 Centros de Interés Turístico desarrollados no se llegó a aprobar ninguna Zona (22), lo único que pervivió desde el punto de vista territorial en la Ley de CyZITN fue un sistema para regular el desarrollo de urbanizaciones turísticas.

De este modo los «Centros de Interés Turístico Nacional» quedaron desconectados de la política económica general, pero también de la urbanística, al aprobarse como una figura similar al plan parcial pero sin necesidad de un plan general municipal previo. Por otra parte, algo perfectamente habitual en ese momento, cuando se aprueban numerosos planes parciales sin plan general o camuflados como planes especiales, en clara vulneración de la Ley del Suelo como se verá más adelante.

El resultado final es que la coordinación entre la política turística y la territorial en la Ley de CyZITN desapareció *de facto*. Sí se mantuvo, sin embargo, la idea de coordinar los aspectos sectoriales y los territoriales a nivel de «Centro de Interés Turístico Nacional» (ver gráfico 4), pero en este caso ya no referido obviamente a políticas públicas sino en cuento al desarrollo de núcleos

turísticos de calidad por parte de la iniciativa privada. Efectivamente, a escala interna de los diferentes Centros, y para la concesión del interés nacional, debían haber sido aprobados de forma coordinada tanto el «Plan de Promoción Turística» (aspectos sectoriales) como el «Plan de Ordenación Urbana» (aspectos territoriales). En este caso, y como claro ejemplo de la renuncia a establecer una coordinación de las políticas públicas, ambos eran redactados por el promotor del Centro, aunque debían ser finalmente aprobados por los ministerios competentes en la materia (Turismo y Vivienda respectivamente). Los positivos resultados que se hubiesen obtenido de mantener esta misma línea de trabajo a escala regional con las «Zona de Interés Turístico Nacional» son evidentes, cuando hoy se puede constatar que de manera general la calidad urbano-turística de gran parte de los «Centros de Interés Turístico Nacional» construidos bajo estas premisas está muy por encima de la calidad media de la urbanización turística española de la época.

Evidentemente este modelo de planificación no se adaptaba a la estructura de la Ley del Suelo de 1956, que si bien había previsto planes especiales de carácter finalista, no había creado ninguno dirigido a conectar la planificación sectorial y económica con la territorial, función del Plan Director en el esquema de Doxiadis arriba comentado. Dada la estructura centralista de la administración española en lo político y en lo administrativo, esta función de coordinación de acuerdo con la Ley del Suelo la podría haber cumplido el Plan Nacional de Urbanismo. Pero esta solución, para el tema que

nos ocupa, presentaba por un lado el problema técnico de la escala; y mucho más grave, el práctico de no haberse finalmente desarrollado dicho plan.

V. ¿LA NECESIDAD DE UN MARCO LEGISLATIVO ESPECÍFICO PARA ORDENAR LA IMPLANTACIÓN TERRITORIAL DEL TURISMO MASAS? LA LEY DE CyZITN Y LA QUIEBRA CON LA LEY DEL SUELO

Como se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones, la Ley de CyZITN supuso una innegable ruptura con la unidad jurídica y con la jerarquía de planeamiento desarrollada por la Ley del Suelo. Se enmarca en realidad dentro de un proceso más amplio perfectamente descrito por F. de Terán (1982), de continua degradación de la política y legislación urbanística a partir de la liberalización económica iniciada con los cambios ministeriales de finales de los cincuenta y principios de lo sesenta.

A esta especie de acoso y derribo de la unidad y jerarquía desarrollada por la Ley del Suelo desde la política económica se sumó en 1963 el turismo, con la aprobación de la Ley de CyZITN. La situación era similar a la que se produjo en otros sectores: un ministro fuerte y recién nombrado en la reestructuración de los gobiernos franquistas de finales de los cincuenta y principios de los sesenta, Manuel Fraga, al frente de un Ministerio como el de Información y Turismo que entraba dentro de los que se podía calificar de productivos, y que tuvo

capacidad para apropiarse de competencias y/o revertir decisiones del entonces «claudicante» Ministerio de la Vivienda (23).

Efectivamente, desde instancias técnicas del MIT se defendía la inadecuación entre los presupuestos de la Ley del Suelo y las necesidades espaciales del explosivo crecimiento turístico. Por su parte, el Ministerio de la Vivienda mantenía que con la aprobación de la Ley de CyZITN se producía la puesta de los instrumentos de la planificación urbanística al servicio de un sector específico (turismo). En realidad, y aceptando como fundada esta última crítica si nos atenemos a la literalidad de la Ley de CyZITN, lo que parece que pretendían en origen los técnicos encargados de la planificación turística era más bien una conexión entre la planificación turística y la territorial; ante lo que también podía considerarse una excesiva sujeción a los presupuestos de una Ley del Suelo que, al menos en el caso de algunos sectores como el turismo, parecía responder a modelos de desarrollo inadecuados para la situación a la que finalmente le tocó enfrentarse.

Pero más allá de una interpretación del triunfo de las políticas sectoriales frente a las urbanísticas basada en el reparto de poder entre las diferentes «familias» del franquismo, la cuestión que nos interesa debatir es si era necesario en ese momento la aprobación de una legislación específica para ordenar territorialmente el desarrollo turístico, dadas las características del sector y la estructura de la Ley del Suelo. Se trata de concluir si la Ley de CyZITN era una exigencia o la ya existente legislación urba-

nística hubiese permitido un correcto desarrollo de la urbanización turística desde el punto de vista técnico.

Para responder a esta cuestión de forma coherente con la realidad socioeconómica del momento en que el fenómeno se produjo parece necesario asumir una serie de presupuestos de partida. En primer lugar, no resulta admisible plantear la opción del «no desarrollo turístico» ante la evidencia de los desequilibrios territoriales y los impactos ambientales que se produjeron: evidentemente se pudo y se debió de hacer mejor, pero no parece creíble ni en España ni en las décadas de los cincuenta y sesenta la opción por el no desarrollo, tanto por motivos económicos como conceptuales. La segunda asunción que debe hacerse es que inevitablemente el modelo de desarrollo turístico era el que se conoce como «fordista» o de masas, para clases medias europeas y apoyado en unas economías de escala que requerían espacios adaptados a sus necesidades. No era posible, por tanto, la opción por «otro modelo turístico» dado que, sencillamente, no había otro modelo por el cual optar.

Si además se contextualiza la respuesta sobre la posible compatibilidad entre el desarrollo turístico de los sesenta y la Ley del Suelo dentro de un marco más amplio, de relación entre la política económica general y el urbanismo, debe concluirse que la ruptura que se produjo con la Ley de CyZITN no fue novedosa. Como señala F. de Terán (1982), esta quiebra ya se había dado anteriormente con otros sectores, especialmente la industria pero también la

agricultura o la energía. Obviamente esto no debe ser interpretado como una excusa, pero sí puede servir para apuntar que una de las verdaderas causas de esta ruptura de la planificación del turismo con la Ley del Suelo pudo provenir de la incapacidad del Ministerio de la Vivienda para mantener y hacer funcionar un sistema quizá bien urdido desde el punto de vista teórico, pero inadecuado para las necesidades de crecimiento al que le tocó enfrentarse.

V.1. La Ley del Suelo y los problemas derivados del desarrollo turístico

Dos son los problemas fundamentales, derivados de la estructura de la Ley del Suelo, con que se encontró el desarrollo turístico. En primer lugar, el hecho de que «articulado todo el sistema de la Ley en torno a los planes como pieza esenciales, el fracaso era evidente si la administración demoraba el proceso de planeamiento, como así fue» (Navalón, 1995, pág. 44). Además, esta demora era mucho más problemática en el caso de la urbanización turística que en el de la residencial, dado que los ritmos de crecimiento de sus necesidades eran más rápidos y generaban mayores plusvalías, con lo que la «tentación» de ilegalidad ante la incapacidad del marco jurídico-administrativo era mayor. La conjunción de ambos factores (lentitud y complejidad del proceso de planificación y explosivo crecimiento de las necesidades territoriales del turismo) tuvo como resultado una continua vulneración del marco establecido por la legislación urbanística, a partir de diferentes vías.

El sistema más evidente de vulneración de la Ley del Suelo fue su directa inobservancia, concediendo licencias de urbanización sobre suelo rústico o bien edificando sin licencia, desde viviendas aisladas hasta auténticas urbanizaciones adaptadas a los límites de las propiedades catastrales de rústica. En la literatura sobre ordenación territorial, y de manera específica en la turística, es posible encontrar numerosos ejemplos de las situaciones comentadas (24).

Pero no sólo es que se urbanizase al margen del sistema legal, lo cual sólo estaría demostrando una incapacidad de policía para controlar la urbanización turística ilegal, sino que se estaba produciendo un continuo forzamiento de la estructura de la Ley del Suelo aprobando planes parciales turísticos sin existencia previa de plan general o en evidente contradicción con el mismo; o camuflando como planes espaciales (que podían ser aprobados sin plan general previo) lo que no eran más que urbanizaciones turísticas (25). Y lo verdaderamente trascendente es que esta situación sólo fue posible con la aquiescencia de las correspondientes Comisiones Provinciales de Urbanismo, que en teoría eran las que debían defender el cumplimiento de la Ley del Suelo (26).

Así queda claramente demostrado a partir del siguiente texto de la Comisión Provincial de Urbanismo de Baleares, en donde tras afirmar la necesidad de cumplir con la Ley del Suelo se asumía la incapacidad del sistema para acoger y ordenar el explosivo crecimiento turístico: «ahora bien, la expe-

riencia ha demostrado que el procedimiento indicado al aplicarse a la gestión primordialmente turística adolece de una excesiva rigidez y de una extraordinaria lentitud, que repercuten en gran manera en la eficacia del sistema, hasta el extremo de dejarlo inoperante en algunos casos (...). La gestión turística, promovida por la empresa privada, dirigida siempre hacia fines concretos y particulares, con marcados deseos de celeridad en sus actuaciones, requiere (si se desea cultivarla, preservarla y acrecentarla) un instrumento algo más ágil que el anteriormente reseñado (...). Tales reflexiones (...) conducen a la definición del Plan Especial de ordenación con fines turísticos» (27).

La situación llegó hasta tal punto que estas trasgresiones de la Ley del Suelo con el fin de «agilizar» la urbanización turística fueron expresamente sancionadas por la administración urbanística, como sucedió con la circular de 3 de junio de 1968 promulgada por la Comisión Provincial de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, que permitía la realización de planes especiales con fines turísticos en todos los municipios de la provincia menores de 50.000 habitantes (todos excepto la capital y La Laguna), aun sin la existencia de planes generales municipales. De hecho, con esta figura se transformaron de rústico a urbano casi 650 ha del municipio tinerfeño de Adeje con doce planes especiales (Santana, 1993), la práctica totalidad del sector de Las Américas.

Estos problemas territoriales y urbanísticos que se derivaban de la inadaptación de la Ley del Suelo al desarrollo turístico o de

su directo incumplimiento, fueron prontamente observados y denunciados por algunos técnicos de la administración turística. Así aparece reflejado en el magnífico estudio de caso de esta situación que se realizó en la *Ponencia 2º de servicios públicos* de la *I Asamblea de Turismo de Baleares* celebrada en 1963, donde se señalaba que la mayor parte de las urbanizaciones turísticas que se estaban desarrollando en el litoral de la provincia eran ilegales, bien porque no tenían plan parcial o éste había sido aprobado sin plan general, bien porque no existía resolución definitiva sobre ellas, bien porque habían sido expresamente denegadas. Estas conclusiones fueron directamente asumidas por la *I Asamblea Nacional de Turismo* de 1964 «dado que no constituyen un fenómeno exclusivamente localizado en Baleares. Es el problema latente en todas las zonas de grandes desarrollos, y su importancia puede adquirir tal magnitud que, en caso de no atajarlo a tiempo, llegará a producir el colapso de la explotación turística» (28). Por consiguiente, los técnicos detectaron los problemas que el turismo está suponiendo para el cumplimiento de la Ley del Suelo, de donde se derivaban no sólo problemas urbanísticos sino también para el propio sector.

Evidentemente, una situación de hecho como la que se ha descrito no sería justificación para aprobar una ley que sancionase jurídicamente el descontrol urbanístico. Sin embargo, sí parecería justificada la modificación de la legislación o la aprobación de una ley específica para el desarrollo turístico si se constatase que esa continua vulneración, al margen de intereses especulativos

que evidentemente existían, fuese prácticamente obligada por una legislación urbanística que necesariamente garantista al definir el derecho de propiedad sobre el suelo, se viese lastrada por la lentitud, incapacidad y dejación de la mayor parte de la administración.

Una aportación coetánea con el momento en que se planteó este problema, muy interesante a la vista de la evolución actual, es la de J. L. González-Berenguer (1969), abogado y técnico urbanista que defendía la sujeción a la Ley del Suelo y las posibilidades que ésta ofrecía para la ordenación turística a partir del desarrollo de planes especiales. Pero este autor plantea una tipología de planes especiales de «naturaleza híbrida o a dos vertientes, pues participan de la de los planes territoriales y de la de los especiales» (González-Berenguer, 1969, pág. 110). Es decir, un tipo de plan finalista, dirigido a la ordenación y desarrollo del turismo; pero a su vez de carácter territorial pues incluiría la ordenación completa de determinados aspectos del espacio dirigidos al fomento del turismo, es decir, a traducir a imagen territorial las necesidades espaciales del sector. A su vez, el citado autor sostenía que, como verdaderos planes territoriales, serían susceptibles de clasificarse en las distintas escalas previstas, desde los provinciales y comarcales hasta los generales y parciales.

El modelo que J. L. González-Berenguer proponía era un sistema de coordinación entre la planificación territorial y la sectorial turística, cercano al que casi tres décadas después han desarrollado diversas

comunidades autónomas como Baleares, Andalucía o el País Vasco. Éste consiste en la creación de planes territoriales sectoriales que ordenan el turismo verticalmente; pero conectados a su vez con el sistema de ordenación del territorio, con lo que se vinculan a los documentos de ámbito regional (Planes Regionales, Directrices de Ordenación del Territorio) y pueden vincular a su vez a los comarcales y a los municipales (Barrado, 2001).

En realidad, lo que el citado técnico echaba claramente de menos era un tipo de plan inserto en la estructura de la legislación urbanística pero dirigido a coordinar las políticas sectoriales y las territoriales, inexistente en la Ley del Suelo de 1956 pero ya presente con mejor o peor tino en la de 1975 bajo el nombre de «Planes Directores Territoriales de Coordinación». Por tanto, y partiendo de una postura de defensa de la Ley del Suelo, este autor parecía estar asumiendo sus deficiencias para ordenar territorialmente el desarrollo turístico de los años sesenta y setenta.

Lo cierto es que la Ley del Suelo, redactada para ordenar el territorio a nivel global, y de modo muy concreto para regular el crecimiento entonces moderado de los núcleos urbanos tradicionales, era «inoperante ante los temas turísticos, pues se trataba de un capítulo totalmente innovador que escapaba de las grandes líneas maestras que tal documento trazaba» (Hernández Gutiérrez, 1987, pág. 35). Por tanto, habría que concluir, si como se estableció más arriba no era posible la opción del no desarrollo turístico, y éste debía hacerse necesariamente a

partir de un modelo de masas que salvo en casos excepcionales no era elegible por los diferentes ámbitos territoriales, que el cumplimiento de la Ley del Suelo era prácticamente imposible.

De hecho, la propia administración urbanística pareció reconocer implícitamente el fracaso que la nueva realidad del turismo imponía a su estructura técnico-jurídica, cuando la Comisión de Textos Legales de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda redactó un anteproyecto de orden para regular la formación y ejecución de los planes especiales de ordenación de zonas cuyo desarrollo urbanístico conviniere al fomento del turismo, a partir de un planeamiento espacial desarrollado mediante una estructura de planes de zonas, planes parciales y proyectos de urbanización (J. L. González-Berenguer, 1969). Se trataba, en realidad, de un instrumento muy similar al «Plan de Ordenación Territorial y Urbana» que el Ministerio de la Vivienda debía redactar previo a la concesión de una «Zona de Interés Turístico Nacional» de acuerdo con los planteamientos de la denostada Ley de CyZITN.

Por tanto, vista tanto la continua vulneración de la Ley del Suelo como sus deficiencias técnicas en cuanto a la coordinación territorial de las diferentes políticas económicas, es posible afirmar que en aquel momento se necesitaba una legislación que atendiese específicamente al sector turístico, coordinando la planificación sectorial y la territorial. Desgraciadamente, y como ya se ha apuntado, tampoco la Ley de CyZITN cubrió esa necesidad.

V.2. El problema de la especulación urbanística

Otra de las críticas dirigidas contra la Ley de CyZITN en cuanto instrumento urbanístico era que, además de perjudicar la consecución de una estructura territorial coherente, favorecía la especulación del suelo. En realidad, como se vio en el punto anterior, lo más que podría achacársele la Ley de CyZITN era haber sancionado administrativa y legislativamente lo que era una situación de hechos consumados, en la medida en que esta especulación era previa a la aprobación de la Ley de CyZITN. De hecho, en el citado informe de la *I Asamblea de Turismo de Baleares* (previo a la aprobación de la Ley de CyZITN) se afirmaba que tan grave para el turismo como la ilegalidad urbanística era el proceso exclusivamente especulativo que movía gran parte de las urbanizaciones, ya que una vez conseguida la recalificación (legal, *alegal* o de facto) de rústico a reserva urbana (29) se producía inmediatamente una revalorización económica de los terrenos que justificaba el beneficio del supuesto promotor, y que en gran cantidad de casos abandonaba la operación sin completar o, incluso, sin tan siquiera comenzar la urbanización, causando graves perjuicios a los compradores y a un municipio que posiblemente consintió con el régimen de ilegalidad ante los supuestos beneficios que podía reportarle vía impuestos y licencias.

En realidad, frente a la crítica de que la Ley de CyZITN tenía como objetivo no confesado rebajar los controles urbanísticos y favorecer la conversión ilegal de suelo

rústico en reserva urbana, el análisis de los expedientes de petición de «Centros de Interés Turístico Nacional» (30) parece mostrar lo contrario. En efecto, muchos de los expedientes de solicitud de Centro demuestran como la urbanización y/o la construcción ya había comenzado previamente a la petición del interés nacional. Por tanto, lo único que se pretendía con tal declaración era obtener además los beneficios fiscales establecidos por la Ley de CyZITN, pero no una transformación de suelo rústico a reserva urbana que de un modo u otro ya se había conseguido. E incluso en algunos de estos expedientes, al ser remitidos por los técnicos en turismo al Ministerio de la Vivienda para su informe del «Plan de Ordenación Urbana», se hacía constar de forma expresa que previamente habían sido aprobados como plan especial o parcial sin cumplir los requisitos que para ello establecía la propia Ley del Suelo.

Por tanto, el proceso de creciente especulación del suelo en torno al turismo es previo a la aprobación de la Ley de CyZITN, y procedería no de una determinada legislación sino, en palabras de J. L. González-Berenguer, de «un contexto económico y sociológico capitalista, en donde todo parece pensado para la especulación» (1969, pág. 22). De hecho, la propia Ley del Suelo de 1956 surgió en parte de un encargo de luchar contra la especulación que posteriormente aparece poco reflejado en su articulado, existiendo la interesante discusión entre aquellos que sostienen la conciencia de sus autores sobre la imposibilidad de impedirla por la vía de la ordenación (el citado J. L. González-Berenguer) frente

a los que defienden que la «intención era realmente atacar la especulación indirectamente a través de todo el montaje del planeamiento, del régimen del suelo y de la intervención en el mercado» (Terán, 1982, pág. 315).

VI. CONCLUSIONES

La Ley de CyZITN, de tan solo treinta artículos, era demasiado breve para la complejidad del sistema de planificación que pretendía construir, y que como se ha visto se situaba a medio camino entre la planificación sectorial y la territorial, pero sin realmente acabar configurando un nuevo modelo que hubiese establecido una base sólida de coordinación entre ambas perspectivas. Y seguramente aquí estuvo su principal problema y el hecho de que fuese objeto continuo de críticas, en la diferencia entre la capacidad de algunos técnicos en planificación turística para detectar e intentar dar respuesta a un problema que en ese momento, y visto desde la perspectiva actual, no era más que incipiente; y la incapacidad política y administrativa para acabar convirtiendo esas ideas en una solución legislativa eficaz. Como consecuencia, el resultado final de la Ley de CyZITN fue un remedo incapaz de generar un nuevo modelo de coordinación entre lo sectorial y lo territorial, pero que sin embargo, alteró completamente la estructura de planificación derivada de la Ley del Suelo creando un sistema paralelo.

Junto con la evidente política de promoción e inversión, algunos técnicos percibie-

ron ya entonces unas necesidades de ordenación y planificación en el más estricto sentido territorial, apuntándose problemas como la saturación de algunos ámbitos y la necesidad de desarrollar ordenadamente otros nuevos. Esta preocupación se centraba principalmente en aspectos que podríamos calificar de defensivos para el turismo como sector económico, intentando poner los medios para evitar estrangulamientos generalmente por la insuficiencia de infraestructuras provistas por el sector público, o por una infradotación de servicios y una inadecuada calidad urbanística producto del afán especulativo del sector privado. Además, se incluía también lo que, salvadas todas las distancias retóricas e ideológicas de la época, podríamos calificar de preocupación ambiental y territorial.

El diagnóstico y la solución se centró, de manera acertada en nuestra opinión, en conseguir un modelo de coordinación de las políticas sectoriales y las territoriales, terreno hacia el cual la Ley de CyZITN apuntó con el desarrollo de «Planes de Promoción Turística» y «Planes de Ordenación Urbana» supuestamente coordinados. Como ya se ha señalado, desgraciadamente esta estrategia de coordinación se limitó finalmente a la escala parcial («Centro de Interés Turístico Nacional») y no se desarrolló, como hubiese sido deseable, para la comarcal o regional («Zona de Interés Turístico Nacional»); en parte por falta de una más elaborada construcción teórica y en parte por falta de voluntad política y administrativa para afrontar una complicada solución legal y unos procesos de planificación y desarrollo relativamente complejos.

Como resultado, la coordinación de las estrategias y necesidades sectoriales y territoriales en el desarrollo turístico no fue satisfecha de forma adecuada, derivándose una total primacía de los aspectos sectoriales frente a los territoriales, que de manera general se veían como obstáculos al desarrollo. Y ha habido que esperar más de dos décadas para que algunas Comunidades Autónomas construyan sistemas de planificación y desarrollo turístico que atiendan de manera más o menos satisfactoria esta necesidad (vid. Barrado, 2001), con los nefastos resultados por todos conocidos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRADO, D. (2001): *Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las autonomías*, Estudios Turísticos, n.º 149, pp. 3-22
- BOTE, V. (1998): *El desarrollo del turismo en España: cambio de rumbo y oportunidades científicas*, Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics, n.º 25, pp 29-43.
- CÁCERES, E. (2002). Génesis y desarrollo del espacio turístico en Canarias (una hipótesis de trabajo), Las Palmas de Gran Canaria, Ed. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- COSTA, A.; JIMÉNEZ, J.L. (1999): *Turismo y urbanismo*, en 50 años de turismo español (BAYÓN, F. dir.), Madrid, Ed. Centros de Estudios Ramón Areces, Escuela Oficial de Turismo, pp. 465-468.
- EKISTICS DA REVIEW: *House Organ of Doxiadis Associates. Consultants on Development and Ekistics*, varios números.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. (1965): *La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, en Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Turísticos, vol II, pp. 211-255.
- FERNÁNDEZ, T.R. (1990): *Manual de derecho urbanístico*, Madrid, Ed. Publicaciones Abella.
- FUENTES QUINTANA, E. (1963): *El desarrollo económico de España. Juicio crítico del informe del Banco Mundial*, Madrid, Ed. Revista de Occidente.
- GALACHO, F. (1996): *Urbanismo y turismo en la Costa del Sol*, Málaga, Málaga, Ed. Universidad de Málaga.
- GONZÁLEZ-BERENGUER, J. L. (1969): *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*, Madrid, Ed. Escuela Nacional de la Administración Pública.
- GUERIN, J.P. (1984): *L'aménagement de la montagne. Politiques, discours et productions d'espaces*, Grenoble, Ed. Ophrys .
- HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, A.S. (1987): *Arquitectura y urbanismo del turismo de masas en las Islas Canarias*, Santa Cruz de Tenerife, Ed. Consejería de Turismo y Transportes.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (1965): *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización en zonas turísticas* Curso de conferencias Tarragona 1964, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Turísticos.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS (1966): *Desarrollo de zonas turísticas*, Curso de conferencias Curso de conferencias Torremolinos 1965, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Turísticos.
- MIGUELSANZ, A. et al. (1983): *El desarrollo turístico español 1955-80 y sus efectos sobre el territorio. Consideración general y análisis de una zona representativa*, Madrid, Ed. CEOTMA Servicio de Publicaciones y Urbanismo. 4 vols.

NAVALÓN, R. (1995): Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante, Alicante, Ed. Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.

PEARCE, D. (1988): Desarrollo turístico. Su planificación y ubicación geográfica, México, Ed. Trillas.

SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M. A. (2001): Instrumentación de la política económica regional en Andalucía, 1946-2000: fundamentos teóricos y evidencia empírica, Granada, Ed. Universidad de Granada.

SANTANA, M. C. (1993). La producción del espacio turístico en Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, Ed. Cabildo Insular de Gran Canaria.

SECO, E. (1985). *Turismo y ordenación del territorio*, en El turismo en Canarias, IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios, Ed. Gobierno de Canarias, pp. 413 – 431.

SERRANO, E. (1966). *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*, en Desarrollo de zonas turísticas, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Turísticos, pp. 357 - 402.

TERÁN, F. (1982). *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Madrid, Ed. Alianza Universidad Textos.

NOTAS

(1) Esta Ley fue realmente operativa durante los años sesenta y setenta, pero se mantuvo vigente hasta su derogación por la Ley 28/1991 de 5 de diciembre (B.O.E. 292/1991).

(2) Los efectos territoriales y turísticos que generó la Ley de CyZITN así como la evolución de los «Centros de Interés Turístico Nacional» que se desarrollaron a partir de ella han sido analizados en otro trabajo, publicado en *Investigaciones geográficas*.

(3) Presidencia del Gobierno, SGOES. (1952). *Estudios para un Plan Nacional de Turismo*, mecanografiado.

(4) Las áreas escogidas fueron la Costa del Sol (de Tarifa a Cabo de Gata, y no en su delimitación actual), la Costa Brava y los archipiélagos Balear y Canario. Se eligieron en función de sus aptitudes para intentar matizar lo que ya en esos años se consideró como alta concentración estacional del turismo español.

(5) Presidencia del Gobierno. SGOES. *Estudio para la ordenación turística de la Costa del Sol*, 1955, mecanografiado.

(6) CIT: *Anteproyecto de ley de Zonas de Interés Turístico*, Madrid, 1955. Se han documentado dos versiones diferentes fechadas el mismo año.

(7) La CIT fue creada por Decreto de 25 de julio de 1954. Dependiente funcional, pero no orgánicamente del MIT, de ella formaban parte prácticamente todos los ministerios existentes.

(8) PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. SGOES. *Estudio para la ordenación turística del Pirineo español*, 1960.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. SGOES. *Estudio sobre un plan para la ordenación turística de la Costa Dorada*, 1962.

(9) Comisión Especial de ordenación y desarrollo de la Costa del Sol en la provincia de Málaga. Oficina Técnica: *Proyecto de ordenación de la Costa del Sol. Memoria General*. 1959.

(10) El escaso acierto de estas previsiones visto desde la perspectiva actual, ya fue puesto de manifiesto en su momento por algunos comentaristas españoles del citado informe. Véase, en este sentido, la crítica que hace Félix Valera en Fuentes Quintana, E. (1963). *El desarrollo económico en España. Juicio crítico al informe del Banco Mundial*.

(11) Debe resaltarse ese objetivo de fomento, en

la medida en que las directrices políticas trasladadas desde el PDES se centraban exclusivamente en el fomento y la promoción, con un carácter claramente desarrollista

(12) Caso de los proyectos previstos por la CIT para Sierra Nevada y la Sierra de Guadarrama, desarrollados ya a finales de los sesenta.

(13) CIT (1963). *Proyecto de Ordenación, Promoción y Desarrollo Turístico de la Costa de Huelva*.

DOXIADIS IBÉRICA (1963). *Estudio para el Desarrollo Turístico de la Costa de Málaga al Cabo de Gata*

(14) Los documentos a que nos referimos están fechados en 1963, el mismo año de la aprobación de la Ley de CyZITN. Sin embargo, tanto su inicio como los presupuestos de los que parten son anteriores.

(15) Tanto los ejemplos concretos como la concepción sobre el desarrollo turístico de esta consultora puede seguirse a partir de su publicación *DA REVIEW. House Organ of Doxiadis Associates. Consultants on Development and Ekistics*.

(16) Doxiadis Ibérica: *Costa Málaga-Cabo de Gata. Estudio para su desarrollo turístico*

(17) Decreto 4.294/1964, de 23 de diciembre.

(18) La cita está extraída de la breve presentación de la Ley. El primer artículo dice exactamente que «es objeto de la presente Ley la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación y desarrollo de Centros y Zonas de interés turístico nacional».

(19) Decreto 4.297/1964, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley sobre «Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional».

(20) Tanto el «Plan de Promoción Turística» como el «Plan de Ordenación Territorial y Urbana»

de una Zona debían ser finalmente aprobados por el Consejo de Gobierno a instancia del MIT.

(21) El Anteproyecto de la Ley de Zonas de 1955 ya comentado con anterioridad.

(22) Sí se avanzó notablemente en la planificación de dos de ellas, la Costa Brava y la Costa del Sol, lo que demuestra la ya comentada sumisión del interés público a la iniciativa privada, ya que sólo se trabajó en ámbitos en los que previamente se habían desarrollado un importante número de centros.

(23) La calificación de *claudicante* al Ministerio de la Vivienda procede de F. de Terán (1982).

(24) En Terán (1982, 468 y siguientes) pueden seguirse los casos de la urbanización con altas densidades de la Playa de la Victoria en Cádiz; el polígono Playamar en Torremolinos o los denominados «edificios singulares» de la ciudad de Alicante; en Santana (1993) y Cáceres (2002) se pueden encontrar referencias a los casos canarios; Galacho (1996) describe los procesos en el litoral malagueño; y R. Navalón (1995) ofrece numerosas referencias al caso alicantino.

(25) Algunos defensores de la Ley del Suelo como vía para ordenar la urbanización turística apuntaban que se podían utilizar los planes especiales, en cuya descripción se citaba expresamente esta actividad en el artículo 15 de la Ley del Suelo. Sin embargo, se trataba en realidad de desarrollar instrumentos para la protección del paisaje «que conviniere al fomento del turismo», pero no para el desarrollo de núcleos turísticos, aspecto para el que necesariamente debería utilizarse el planeamiento parcial.

(26). Esta actitud permisiva hacia la vulneración de la Ley del Suelo alcanzó incluso al Director General de Urbanismo e impulsor de la misma, Pedro Bidagor. F. de Terán (1982), recoge una cita de éste en la que, refiriéndose a la aprobación como plan especial de lo que debería ser un plan parcial de claro contenido turístico, señalaba: «si bien no puede ser aprobado como Plan Parcial, ante la inexistencia del correspondiente Plan General de todo el término

municipal, encuentra su encuadre dentro de los Planes Especiales, y por tanto, puede aprobarse independientemente de la existencia o no de Plan General del Término Municipal» (1982, pág. 437).

(27) Comisión Provincial de Urbanismo de Baleares, *Estudio sobre la política de suelo con fines turísticos en la provincia*, 1969. Citado en Navalón, R. (1995).

(28) MIT, *I Asamblea Nacional de Turismo*, 1964.

(29) La terminología de la Ley del Suelo de 1956 denominaba a los terrenos comprendidos en un plan de ordenación para ser urbanizados como suelo de reserva urbana.

(30) Dichos expedientes se encuentran depositados en el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares (Madrid).

