

**ENTRE LA HIPERTROFIA NORMATIVA Y
LA DES-ORDENACIÓN DEL TERRITORIO:
UNA APROXIMACIÓN A LOS FUNDAMENTOS
HISTÓRICOS DE LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO
TURÍSTICO EN ESPAÑA**

Basilio Calderón Calderón*

Resumen:

La actividad turística en España ha sido responsable en el pasado de cambios profundos e irreversibles en el paisaje natural, rural y urbano. En torno a ella se ha producido un consumo de espacio natural, se ha consumido ingentes cantidades de suelo para uso residencial y se han transformado el territorio para dar cabida a las nuevas infraestructuras de comunicación (autopistas, aeropuertos...). Y en ninguno de los tres casos este consumo de suelo fue globalmente planificado, ya que la legislación se ocupó más de crear atractivos para invertir que de conservar el espacio en el que se va a intervenir. El artículo viene a descubrir las raíces de esta anomalía tomando como referencia las décadas de los años sesenta y setenta ya que fue en ellas cuando se sentaron las bases territoriales del actual modelo turístico español.

Palabras clave:

Legislación turística, modelo turístico español, actividad turística.

* Departamento de Geografía, Universidad de Valladolid, España.

Abstract

Tourist activity in Spain has been responsible in past years for deep changes in the natural and rural landscape as soon as in urban areas. Tourism has destroyed territories of great ecological value and has made use of a large quantity of ground for residential use and also to build new ways of communication (highways, airports and so on). In none of the examples given above the use of the ground was planned as a whole, since the was more interested in creating attractive to invest than in preserving the space it was going to be used . This paper examines the origins of this anomaly taking as particular instances the decades of the sixties and seventies, because it was in those decades when the territorial foundations of the present-day spanish tourist model were laid.

Key words:

Tourist legislation, spanish tourist model, tourist activity

Pocas actividades tienen tanta y tan diversa capacidad para transformar el espacio como la actividad turística; una actividad asociada a un singular desplazamiento de población, de enormes proporciones, relativamente reciente y progresivamente generalizado a extensas capas de población de origen fundamentalmente urbano; y una actividad capaz de provocar una transformación del espacio que en principio hemos de considerar enteramente positiva, dada la capacidad de este sector para dinamizar la economía, e incluso impulsar el cambio social de los países o regiones afectadas.

Pero no es menos cierto que, por razones diversas, unas de índole estructural y otras meramente coyunturales, el Turismo ha sido responsable de notables agresiones a complejos ecológicos generalmente muy frágiles, así como de cambios profundos e irreversibles en el paisaje tanto rural como urbano; y es que, en torno a esta actividad se ha producido –y produce– un **consumo de espacio, no siempre bien ordenado**, que puede ser contemplado desde una triple óptica: en primer lugar un consumo de espacio natural, sacrificado en aras del desarrollo

turístico, en segundo lugar un consumo de suelo para su acondicionamiento como espacio productivo o para uso residencial y finalmente una transformación y consumo de espacio derivado de la necesidad de crear o acondicionar las necesarias infraestructuras de relación (es decir, preparar suelo para autopistas, carreteras aeropuertos etc...).

La inadecuada planificación y por consiguiente la reducida entidad de las inversiones en cualquiera de estas tres variables facilita que, a corto plazo, se pueda obtener, por parte de los propietarios del suelo y promotores inmobiliarios, una rentabilidad económica –y política– muy alta, a costa, no hay que olvidarlo, de una degradación de las condiciones naturales que en el pasado contribuyeron al atractivo turístico del espacio considerado. Y es que como señala F. de Terán, *“a veces no había más remedio que hacer el hotel en mitad de la playa y sin carreteras, ni depuradoras, ni teléfono, porque no había más dinero que el justo para levantar las camas y no había más remedio que hacer ese mediocre urbanismo que se ha hecho porque no podíamos permitirnos el lujo de lanzarnos a planear grandes construcciones”*; la fascinación por lo inmediato, por lo pintoresco y caótico, y el apoyo institucional consiguiente, encuentra, a este respecto, una adecuada formulación en las palabras del ministro Alfredo Sánchez Bella pronunciadas en infausta rueda de prensa en Mayo de 1972 al señalar que *“... Aquí, si se quiere, hubo fallos en nuestras realizaciones, pero resulta que lo que pega es lo no planificado.”*

Es evidente que tales cambios y transformaciones no son inherentes a la actividad turística en si misma, sino que resultan del peculiar modo de intervención económica y urbanística vinculada a un desarrollo por lo general acelerado, cuando no explosivo, de la misma. Es igualmente conocido el efecto diferenciado de tal desplazamiento de población, y actividad a él asociada, en función del espacio regional afectado, un espacio que puede ser más o menos frágil, estar dotado de mayor o menor atractivo tanto en términos ecológicos, paisajísticos y culturales, como en cuanto a la calidad y capacidad de las infraestruc-

turas y equipamientos se refiere. Y un espacio que puede estar más o menos protegido por la legislación urbanística al uso, tanto por la que tiene un carácter estatal como por la múltiple y no siempre bien coordinada legislación regional –en España la promulgada por las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia–. Sin desdeñar los aspectos anteriores, prestaremos atención en este momento al último de los considerados, es decir la incidencia de la legislación urbanística o territorial, de objetivo preferentemente turístico, y su relación con la legislación urbanística de carácter general, en lo que a la ordenación del espacio turístico español respecta.

1.- Una singular producción legal en materia turística: la excesiva y desordenada preocupación histórica por lo normativo y circunstancial

No deja de ser sorprendente que un país como España, que ha tenido en el Turismo uno de los motores básicos del desarrollo económico desde la primera mitad de los años sesenta, haya sido incapaz de elaborar un cuerpo legal destinado a **ordenar** el consumo del **espacio turístico**, lo suficientemente completo como para cimentar el necesario y ulterior desarrollo territorial; una incapacidad que ya fuese por motivos políticos, por la fuerte presión de la demanda, o simplemente por desconocimiento y falta de coordinación, se ha traducido en un desarrollo de este sector de actividad sumamente caótico, tanto en lo que se refiere a los aspectos jurídico-económicos –porque los instrumentos y medios materiales puestos a disposición del mismo fueron claramente inadecuados e insuficientes–, como, y sobre todo, en lo relativo a los aspectos territoriales ya que no se tuvo en consideración la necesidad de coordinar todas las actuaciones con la legislación urbanística de carácter global y en particular con la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956.

Si en un primer momento los posibles efectos negativos apenas fueron percibidos a causa de la vorágine *desarrollista* en la que se vio sumido el País, el modelo de desarrollo turístico que directa o indirectamente se estaba fomentando había de agotarse, constituyéndose en la causa de su propia crisis. Alguno de sus síntomas, tales como la brutal destrucción del paisaje litoral, la urbanización incontrolada, la fuerte presión sobre las infraestructuras y equipamientos y la sobreexplotación e incluso el agotamiento de alguno de sus recursos, no son sino una manifestación del singular e inapropiado *modus operandi* de la promoción, tanto oficial como privada, del turismo.

En efecto, la atención que tan relevante sector de la actividad económica había recibido en el pasado había sido muy escasa; cierto es que ello respondía a las características de un período en el que todavía no se había dado el salto cualitativo que se da años más tarde, y que consiste en el tránsito de la simple **contemplación** del espacio como recurso turístico –propia de un desplazamiento de población de escasa entidad y muy selecto–, al **consumo** del mismo derivado de su generalización a extensas capas de población con un poder adquisitivo relativamente alto y creciente en las tres últimas décadas.

Hay que remontarse, para encontrar algún antecedente en lo que a la preocupación por el fenómeno turístico se refiere, al año 1925, año en el que, y con fecha de 25 de Abril, se crea, mediante decreto al efecto, el **Patronato Nacional de Turismo**; un organismo que, dotado del correspondiente reglamento por decreto de 12 de Enero de 1932, organizara la incipiente actividad turística durante la Dictadura de Primo de Rivera y Segunda República; paradójicamente, su origen bien puede considerarse circunstancial, ya que nace para impulsar la construcción de alojamientos a lo largo del llamado Circuito de Firms Especiales. Tras la Guerra Civil, el Patronato dejó de ser un organismo autónomo para convertirse en Dirección General de Turismo primero y en Subsecretaría de Turismo después –1962-1967–.

Al margen de determinadas disposiciones de carácter menor como por ejemplo la Orden de 5 de Noviembre de 1940 por la que se establece **el uso de la palabra Turismo por Albergues, Paradores y similares**, o el Decreto de 21 de Febrero de 1941 creando y reglamentando funciones de las Juntas Provinciales de Turismo, es a lo largo de los años cincuenta cuando se sientan las bases de la Administración Turística Española; sobresalen a este respecto, y entre otras muchas, el Decreto ley de 19 de Julio de 1951 por el que se crea el **Ministerio de Información y Turismo**, el Decreto de 15 de Febrero de 1952 sobre **Estructura Orgánica del Ministerio de Información y Turismo** –B.O.E. de 24 de Febrero–, el Decreto de 8 de Agosto de 1958, sobre **Reorganización de la Dirección General de Turismo** –B.O.E. de 11 de Septiembre– y el Decreto de 8 de Septiembre de 1962 por el que se crea la **Subsecretaría de Turismo** –B.O.E. de 14 de Septiembre–, organismo este al que se atribuyen la práctica totalidad de las competencias que hasta ese momento tenía asignada la Dirección General de Turismo.

Pese a la importancia que a lo largo de la década de los años cincuenta comienza a adquirir el Turismo, son aspectos de naturaleza jurídica o administrativa los que reciben en este período una atención preferente, cuando no exclusiva. La preocupación por la ordenación del territorio ocupaba entonces un papel enteramente marginal quizá por desconocimiento, o por falta de previsión, también porque no se podían poner trabas u obstáculos a cualquier inversión generadora de riqueza, e incluso porque se entendía como un atractivo más del territorio, su falta de ordenación. No resulta por ello sorprendente que, al menos durante este período, interesasen más aspectos tangenciales y cosméticos, como sucede, por ejemplo, con la creación del **Registro de Denominaciones Geoturísticas** –Orden de 31 de Marzo de 1964– o como los que recoge el Decreto de 11 de Agosto de 1953 en el que se encomendaba el derribo de cuevas, chabolas y ruinas de edificios de la entrada de las poblaciones y cercanías de carreteras; a

veces toda la preocupación territorial queda limitada al simple establecimiento de límites de tolerancia o respeto para la ubicación de determinados establecimientos.

La improvisación, la obligada y regular adecuación de la normativa a las necesidades de un sector cambiante y la falta de coordinación con otros aspectos de la Ordenación Territorial son, que duda cabe, alguno de los rasgos distintivos de la regulación jurídica del turismo; una labor compleja y centralizada hasta el año 1975 –con un período de intensa producción entre los años 1963 y 1975–, y diversa, tanto en objetivos como métodos tras el traspaso de las competencias que la Constitución española asigna en su artículo 148 en favor de las Comunidades Autónomas.

En los primeros años del decenio de los sesenta tiene lugar, en efecto, un salto cualitativo de cierta entidad en lo que a la ordenación de los territorios de uso turístico respecta. En efecto, en concordancia con las estrategias de desarrollo español, estrategias consistentes en el estímulo de determinados sectores de actividad, se irán diseñando instrumentos específicos de ordenación a los que se subordina toda la planificación tanto económica como territorial. Tales instrumentos permiten llevar a cabo una gestión completamente al margen de la Ley del Suelo, merced a un sistema de planes y normas singulares, adaptados a las necesidades de cada sector; si en el caso de la industria cumplen este papel las **Normas de Ordenación Provisional de los Territorios de los Polos de Promoción y Desarrollo Industrial**, aprobadas por Orden de 22 de Septiembre de 1964 del Ministerio de la Vivienda –BOE N° 239, de 5 de Octubre de 1964–, por lo que a la “...*planificación técnica de esta compleja industria que es el Turismo*” es la ley 179/1963 de 28 de Diciembre sobre **Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional** la que en lo sucesivo articulará, según expresión del prólogo de la misma, toda la “...*ordenación turística del territorio patrio.*”

Aunque los estudios preparatorios son anteriores –en 1955 una Comisión Interministerial de Turismo ya había elaborado un primer

Anteproyecto de ley de Zonas de Interés Turístico— la aprobación de esta ley coincide con la del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social para 1964-1967 –Ley 194/63 de 28 de Diciembre de 1963. En su memoria se hace referencia expresa a uno de los problemas que habían de justificar la promulgación de una ley de contenido específicamente turístico: los conflictos de intereses entre las iniciativas industriales y turísticas, “...*muy especialmente en las zonas costeras sujetas a acciones o presunciones especulativas, cuando no a actuaciones concretas e importantes en materia turística*”. Tales actuaciones, llevadas a cabo de forma absolutamente incontrolada ya habían dado lugar a una alarmante proliferación de *edificaciones y obras que destruyen las bellezas paisajísticas naturales*, siendo este sin duda uno de los mayores problemas a los que se enfrentaba la *explotación turística del territorio*; un problema **sumamente complejo**, que era resultado de un precario equilibrio entre los intereses del crecimiento urbano, las necesidades y estrategias de la industria y los requerimientos de la actividad turística.

2.- El Centro de Interés Turístico Nacional: un instrumento para la promoción del turismo y, subsidiariamente, de ordenación del espacio turístico español en los años sesenta

Apenas siete años después de promulgarse la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el Ministerio de Información y Turismo promueve una nueva ley de carácter sectorial, La Ley 97/1963 de 28 de Diciembre sobre **Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional**, una ley que, superpuesta a la anterior, y mal soldada con ella, contribuirá a aumentar el caos normativo en el que había de desarrollarse la planificación urbanística en España durante los años sesenta y setenta, amén de acentuar el “... **proceso de ruptura del principio de unidad jurídica con que aquella ley (la ley del Suelo)**

había pretendido que se abordase toda la problemática de la ordenación territorial”. Habrá que esperar hasta la Reforma de la ley Sobre el Régimen del Suelo de 2 de Mayo de 1975 y en particular al Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de Abril de 1976 para que se restablezca, al menos formalmente, el principio de unidad en la Ordenación del Territorio; a este respecto, en la Disposición transitoria Quinta y en su apartado 41 se señala que *“Los planes relativos a Zonas o Centros de Interés Turístico, que se tramiten al amparo de su legislación específica, deberán ajustarse a las determinaciones de los planes previstos en la presente ley, sin perjuicio de las especialidades que hayan de contener con arreglo a su finalidad”*.

Lamentablemente era ya demasiado tarde. La abusiva especialización funcional de determinados sectores –declarados o no formalmente como Centros Turísticos– el desarrollo de una planificación de carácter sectorial, y en general una ordenación del territorio encaminada a mejorar su explotación desde la sola perspectiva del turismo, generará problemas de muy diversa índole, relacionados con la falta de coordinación administrativa, las insuficiencias de las infraestructuras y equipamientos y la general dislocación de las estructuras sociales y productivas, estructuras que quedarán enteramente vinculadas, en el futuro, a la explotación del ocio a veces como único recurso comarcal, local o regional. En el artículo 18 de la Ley se pone de manifiesto la subordinación del territorio a la explotación turística al indicar que tras la declaración de un Centro o Zona de Interés Turístico las **industrias** *“...deberán efectuar las correcciones precisas en sus instalaciones, a fin de acomodarse en su funcionamiento al interés turístico. De no ser ello técnicamente posible, gozarán, para su traslado, de los beneficios que les puedan ser aplicables y que esta ley establece, pudiendo llegarse, si fuere preciso, a su expropiación forzosa”*.

El principio que inspira la redacción de la ley sobre **Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional** es, no obstante, enteramente

encomiable; la ordenación del territorio en aquellas regiones y centros urbanos que ya empezaban a soportar una fuerte presión turística era una labor que no admitía aplazamiento alguno. Y ello por dos razones básicas: de un lado, porque era preciso hacer atractiva la inversión empresarial –para lo que la ley establece determinados incentivos de naturaleza fiscal– y, de otro, porque resultaba imperiosa la tarea de mejorar la infraestructura urbanística y el equipamiento en las áreas receptoras del turismo, supuesto que ya habían aparecido “...fenómenos de saturación y agobio en determinadas zonas y localidades del territorio nacional más favorecidas por la afluencia de visitantes, planteando problemas a resolver, con urgencia, mediante la debida coordinación de los esfuerzos necesarios a tal fin.”

Es objetivo primordial de la ley, “*la Ordenación turística del territorio patrio merced a la planificación y desarrollo de “Zonas y centros de Interés Turístico Nacional”*”, respondiendo la definición de uno y otro no tanto a atractivos de origen como a mínimos de carácter urbanístico o territorial; los primeros no son objeto de especial consideración en la ley y si en cambio los segundos, ya que la declaración de un Centro de Interés Turístico Nacional –competencia del Consejo de Ministros–, exigía una capacidad mínima de 500 plazas en alojamientos turísticos, una extensión superficial no inferior a 10 hectáreas, y contar con servicios adecuados a su capacidad de acogida. En cambio para la declaración de una Zona de Interés Turístico Nacional –competencia también del Consejo de Ministros– se exigía la previa existencia de al menos dos Centros de Interés Turístico, y un mínimo de 5.000 plazas. Las competencias en lo que respecta a la elaboración y aprobación de los planes de Promoción Turística, de Ordenación Urbana de los Centros y de Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico, aparecen perfectamente delimitadas en el 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”. Corresponde al Ministerio de Información y Turismo la **aprobación** de los Planes de

Promoción Turística de los Centros y la **elaboración** de los Planes de promoción Turística de los Centros; el Consejo de Ministros se reserva en cambio la **Declaración** de Centro y Zona, la **aprobación** de los Planes de Promoción Turística de las Zonas y finalmente la **aprobación** de los planes de Ordenación Urbana de los Centros y de Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas..

Desde esta perspectiva, la ley no es sino un instrumento perfectamente adecuado a los intereses y necesidades de la promoción inmobiliaria, un instrumento que fomentará una feroz especulación del suelo tanto dentro como, y sobre todo, en el entorno del Centro o Zona, quedando enteramente marginado el objetivo inicial, es decir, la ordenación del conjunto del territorio nacional y relegando a un papel subsidiario a los Ministerios con competencias territoriales directas, ya sea el de la Vivienda o el de Obras Públicas. No deja en este sentido de ser sorprendente que una ley a la que se encomienda materia tan compleja como la Ordenación Turística del territorio, no contenga disposición alguna que articule, jerarquice, estimule o limite el desarrollo turístico del mismo, que queda al albur del promotor de cada centro o zona turística; es más, en la Memoria del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social se señala de forma harto elocuente el sentido de la planificación turística del territorio. En el volumen II, apartado 6.9,40 se indica, dentro de un epígrafe titulado **Planeamiento de zonas turísticas** que *“La necesidad de ordenar las actuales zonas turísticas y de impulsar racionalmente la apertura de nuevas zonas requiere una acción de planeamiento que facilite la actuación de la iniciativa privada. Planes de tipo territorial serán establecidos a lo largo del período que abarca el Plan de Desarrollo”*.

Sin duda, uno de los aspectos más relevantes, por la entidad de los conflictos que genera, es el sistema de planeamiento que incorpora la ley sobre Centros y Zonas de Interés turístico Nacional; un sistema que, aun cercano a la metodología de planeamiento de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, invade las competencias de

alguna de sus figuras y en particular la de los Planes Especiales; en el artículo 13 de la Ley del Suelo de 2 de Mayo de 1956 se señala, por lo que a los planes especiales respecta que “...*el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio natural en determinados lugares, saneamiento de poblaciones y a cualesquiera otras finalidades análogas*”. Es más, en el artículo 15 y en su apartado a) se menciona expresamente la protección de “*Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convienen al fomento del turismo.*” Y es que, sólo con ellos se podía haber articulado toda la ordenación del territorio por motivos turísticos. Desechada esta posibilidad, la Ley de Centros y Zonas incorpora cuatro nuevas figuras de planeamiento: **Los planes de Promoción Turística** –De Centros y Zonas– y los **Planes de Ordenación Urbana** –sólo para los C.I.T.N.– y los **Planes de Ordenación Territorial y Urbana** –sólo para las Z.I.T.N.–; todas ellas tienen un contenido eminentemente urbanístico, a los que, en el caso de los planes de Promoción se añaden otros de carácter específico, pero sin duda la figura más singular, extraña a la propia terminología y alcance de la Ley del Suelo, es la de los Planes de Ordenación Territorial y Urbana de las Z.I.T.N. Una muestra más del grado de incoherencia que caracteriza a la planificación territorial en España.

No obstante, ni la diversidad de figuras, ni la complejidad de los requisitos administrativos previstos –repartidos entre diversos Ministerios, Secretarías y negociados– pudieron impedir dos de los fenómenos inherentes al desarrollo turístico español: la especulación del suelo, la brutal e indiscriminada destrucción del patrimonio, del paisaje, o de ambos al tiempo. Los planes de **Promoción** se convierten así en una suerte de planes de **explotación turística** de áreas con atractivo natural suficientemente reconocido, antes que en planes de fomento y desarrollo equilibrado del sector. La localización de los ochenta Centros de Interés

Turístico aprobados pone de manifiesto la entidad del fenómeno señalado y confirma la preeminencia de los asentamientos del tipo “*enclave turístico*” –Polo en la terminología del Primer Plan de desarrollo Económico y Social– sobre la ordenación coherente del territorio turístico español.

No son los Centros o Zonas de Interés Turístico, sin embargo, las áreas más afectadas por la especulación; y es que, su declaración como tales, lleva aparejadas diversas limitaciones en lo que a los estándares de urbanización se refiere, cierto es que con la nada desdeñable contrapartida de contar con preferencia para la obtención de créditos y, al menos en teoría, de gozar de los beneficios de la “*Enajenación forzosa en la forma autorizada por el capítulo Primero del título cuarto de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de los terrenos cuyos propietarios, en el plazo de dos años no hubieran emprendido o seguido a ritmo normal las obras necesarias para su utilización conforme al Plan de Ordenación*”.

En cambio, la excesiva lentitud de las gestiones técnico administrativas y la insuficiencia de los recursos financieros, alentaron el desarrollo de **urbanizaciones libres**, sujetas tan sólo a las disposiciones urbanísticas de carácter general del Ministerio de la Vivienda mucho más permisivo en la edificabilidad y menos riguroso en lo que a la calidad y atractivo de las infraestructuras y equipamiento turístico respecta. Tales urbanizaciones, localizadas por lo general en la proximidad de algún Centro Turístico, aprovechan la promoción a ellos inherente sin soportar a cambio sus costos y estrictas limitaciones técnicas; son a la vez responsables del deterioro general de las condiciones que en su día hicieron atractiva la oferta turística en determinadas regiones españolas y que llevó a tramitar la correspondiente declaración de Centro o Zona de Interés Turístico Nacional.

No son los señalados, empero, los mayores inconvenientes derivados de la aplicación de la ley. El vertiginoso y acelerado

crecimiento del sector turístico en España y la consiguiente demanda de alojamiento y servicios, así como de espacio ordenado para el ocio, convierte a los planes de Ordenación urbana de los Centros en el mayor obstáculo para el propio desarrollo del sector, habida cuenta la complejidad del procedimiento y la extrema lentitud de la gestión administrativa tanto en lo que afecta a la aprobación de los planes como a su revisión en el caso de que existan “...*circunstancias excepcionales debidamente justificadas...*”. La promoción de un Centro o Zona obligaba a tener en cuenta, además de su propia normativa –Ley y Reglamento– a la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la ley 48/1963 sobre competencia en materia de Turismo, la ley de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933 y la ley de Régimen local de 24 de Junio de 1955. Todo ello para que, so pretexto de la ordenación turística del “*Territorio patrio*” se promoviesen urbanizaciones residenciales que actuarán como motor de arranque al asalto desordenado del litoral español.

Al igual que en otros períodos de la historia del urbanismo español, la promoción oficial de cualquier actividad –y el sector turístico no es una excepción–, lleva aparejadas una serie de contrapartidas económicas, técnicas y territoriales que, con el pretexto de hacer atractiva la inversión a la por lo general atónica iniciativa privada contribuyen a introducir serios desequilibrios en el territorio y a producir lesiones de muy difícil corrección. Tal es lo que sucede con la Ley de Centros de Interés Turístico nacional, una denominación de profunda trascendencia publicitaria que da cobertura, empero, a modestas promociones inmobiliarias, en forma de urbanizaciones residenciales, organizadas para una adecuada explotación del ocio en las que, como beneficio añadido, se permite la adquisición de fincas rústicas por extranjeros. Además de contar con el atractivo de tan pomposa denominación, estas urbanizaciones se verán beneficiadas por unas excepcionales condiciones fiscales, con la preferencia en la ejecución de los planes sobre cualquiera otro ya aprobado, con la concesión de

créditos para obras de infraestructura y con preferencia para la obtención del “crédito hotelero”; todo ello con el objeto de fomentar la protección de un sector tan estratégico, y liberar todas las trabas para la adquisición de fincas por parte de extranjeros, con lo que ello implica de valor añadido e inmediata rentabilidad. De entre los beneficios de la declaración de Centro o Zona de Interés Turístico Nacional merece una especial consideración, además de los de naturaleza fiscal la preferencia para la obtención de créditos oficiales, la declaración implícita de *excepcional utilidad pública*, y los *derechos de uso y disfrute*, “...de los bienes de dominio público o del Estado y de las Corporaciones locales.” Una prueba más de la importancia de estos beneficios puede ser el hecho de que se requiriese una norma de igual rango que la de la declaración del Centro –decreto– para su aprobación.

La protección estatal de la promoción privada, allegando a este fin recursos relativamente escasos, contribuyó a relanzar, con intensidad muy superior a la prevista, al sector de la construcción turística –urbanizaciones de segunda residencia, complejos hoteleros etc...–, a costa, no obstante, de una muy profunda agresión al paisaje, de la privatización indiscriminada y abusiva de suelo público, que se sustrae, en tanto que bien de alto valor de uso, a su última e intrínseca finalidad. A tal extremo se llega en el reconocimiento de estas diversas promociones urbanizadoras que se considera implícita en todos los casos su declaración *de excepcional utilidad pública*.

Al amparo de esta singular protección, los decretos declaratorios de Centros de Interés Turístico se suceden con cierta rapidez a tal punto que en 1970, es decir, siete años después de la promulgación de la ley, ya habían sido aprobados 63 Centros. En el decenio de los setenta el ritmo de declaración de centros se reduce sensiblemente, siendo tan sólo 17 los que se ven beneficiados con esta declaración hasta el año 1983; este hecho se explica, sin duda, por el creciente recurso de los promotores a otros tipos de protección al calor de la ley sobre Municipios de preferente uso turístico.

Como no podía ser de otro modo, la preferencia por las regiones litorales es muy acusada, lo que confirma y consagra desde su origen, la singularidad de la vocación turística española: la explotación masiva de dos recursos naturales como son el *sol y la playa*. Un modelo de muy intensivo consumo y uso de espacio, concebido para un turismo de masas, carente de coordinación territorial más allá de la simple “urbanización” formal del Centro afectado, y por ende muy sensible a coyunturas político-económicas adversas o a cambios en las modas o exigencias del turismo convencional.

De los ochenta Centros de Interés Turístico Nacional aprobados hasta el año 1983, un total de 38, es decir el 47,5 por 100, corresponden al litoral Sureste español, aportando más del 65 por 100 de las plazas previstas. Como se puede advertir en el cuadro N° 1, el predominio de los Centros de Interés Turístico Nacional localizados en regiones costeras es absoluto –un 68,7 por 100 del total–, siendo insignificante la aportación del litoral Norte, ya que sólo se declaran como tales tres Centros, localizados todos ellos en Galicia –Santa M0 de Canide en La Coruña y Junquera de Bao e Isla de la Toja en Pontevedra–.

Cuadro N° 1

Centros de Interés Turístico Nacional. Distribución Geográfica

Región	N° Centros	Superf.(Has)	N° Plazas
Litoral S.E.	38	12.684	554.426
Litoral N.	3	113	3.483
Insular	14	1.980	132.682
Interior	14	1.610	80.029
Montaña-Nieve	11	5.167	72.895
Total	80	21.554	843.515

La promoción de Urbanizaciones turísticas en el interior es irrelevante, dándose la particularidad de que más del 50 por 100 corresponden a áreas de montaña, siendo el objeto en este caso, o bien la promoción del turismo de balneario –Panticosa en Huesca–, bien de los deportes de invierno en el Pirineo –cinco centros– o en el Sistema Central –dos centros– o en Sierra Nevada –un centro–.

Pero sin lugar a dudas donde este fenómeno adquiere dimensiones ciertamente relevantes es en el Litoral Sureste, un espacio privilegiado por la inversión urbanística en el que no obstante las diferencias interprovinciales son a este respecto harto elocuentes y contrastan con la más genérica declaración de Preferente Uso Turístico que reciben diversos municipios a mediados de los años setenta. Tal es el caso de Cataluña, región en la que tan sólo se declaran 8 Centros de Interés Turístico, contando en cambio con 23 Municipios de Preferente uso turístico localizados, en su práctica totalidad, a lo largo de la Costa Brava. En cambio, y como resultado de una más temprana y dinámica promoción, el número de centros ubicados en Andalucía –26– es el mayor de todas las regiones españolas.

Sin duda la promoción de un centro de interés turístico responde a la existencia de condiciones objetivas para hacer atractiva la oferta turística, y a las exigencias de ella debería supeditarse parte de los caracteres de la ordenación del espacio turístico al objeto de evitar su deterioro y conservar por ende su atractivo. En realidad rara vez son estos los objetivos que se persiguen ya que en la promoción ha primado el negocio inmobiliario antes que la ordenación del territorio. Muchos de los Centros de Interés Turístico son, en efecto, iniciativa o bien de un propietario de suelo que de este modo deviene en improvisado promotor, o bien de una **Sociedad** si la entidad de la inversión o las oportunidades de beneficio fuesen lo suficientemente elevadas; no hay que olvidar que, además de las plusvalías derivadas de la transformación de suelo rústico en urbano, la Ley sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional proporcionaba una serie de beneficios que comienzan

Cuadro N° 2
Centros de Interés Turístico Nacional.
Áreas de Montaña

Centro	Provincia	Superficie (Has.)	Plazas	Densidad
B. Panticosa	Huesca	37	830	23
E.E. Cerler	Huesca	2.387	8.000	3
Monte Moncayo	Zaragoza	105	3.220	30
El Formigal	Zaragoza	41	1.800	44
Solynieve	Granada	40	3.800	95
Montaña Llesuy	Lérida	100	6.090	60
Valle Aran I	Lérida	48	1.600	33
La Pinilla	Segovia	750	30.000	40
Super Spot	Lérida	471	10.000	29
Astun	Huesca	920	3.670	4
Valcotos	Madrid	268	3.885	14
Media		470	6.627	34
Total		5.167	72.895	

a ser materializados de forma inmediata, tras la publicación de la Orden de 3 de Julio de 1964 sobre “*Concesión de Créditos para financiar parcialmente la realización de obras de infraestructura en Centros o Zonas previamente declaradas de Interés Turístico*” y de la Orden de 14 de Abril sobre “*Concesión de préstamos para financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en Zonas*”

Turísticas”. Representan ambas órdenes los dos pilares sobre los que se asienta el desarrollo turístico español: la financiación oficial de una parte sustancial de las obras de infraestructura en las urbanizaciones turísticas de carácter privado y las facilidades concedidas para la inversión de capital por parte de extranjeros. En efecto, por medio de la Orden de 14 de Abril de 1964 se autoriza al Banco Hipotecario de España la concesión de préstamos a españoles constructores y propietarios de viviendas en Zonas Turísticas hasta un máximo del 75 por 100...en aquellos casos en los que exista un compromiso de venta ...a una persona extranjera y cualquiera que sea el estado de la construcción, no efectuándose ninguna entrega hasta que se haya formalizado la venta.

Tales facilidades iban encaminadas a hacer atractiva la inversión inmobiliaria por parte de empresarios españoles, los cuales, por gozar de unas muy ventajosas condiciones crediticias –un 6,5 por 100 anual y cinco años de amortización– y poder disponer de una mano de obra barata aunque es cierto que poco cualificada, emprenden prácticamente sin riesgo alguno la construcción de alojamientos –apartamentos en especial– que venden a una demanda segura y solvente: la formada por la población extranjera. El beneficio que se obtiene es por tanto doble y permite realizar una oferta de alojamientos turísticos –ya sea hotel o apartamento– excepcionalmente barata y por lo tanto muy atractiva para la promoción del sector. Ciertamente es, no obstante que, en este modo de proceder se encuentra el germen de uno de los mayores inconvenientes del Turismo español: la saturación, congestión, hacinamiento y degradación de las infraestructuras de recepción del turismo en España, en cualquiera de las escalas espaciales que se considere, y hecha la excepción de determinados sectores relativamente bien ordenados en relación con los fines previstos.

Todos estos rasgos aparecen bien perfilados desde el momento en el que se declaran los primeros centros en los últimos meses del año 1964; es común a todos ellos, como se puede apreciar en los Centros

recogidos en el cuadro N° 2 –los que primero se aprobaron– la promoción por parte de una persona física que, o bien es el propietario del suelo, o bien un miembro de la dirección de una compañía –Consejero delegado, Director o presidente–, creada por lo general de modo expreso para llevar a cabo la promoción. Los beneficios derivados del apoyo institucional son inmediatos, por lo que el esfuerzo financiero no era especialmente elevado; y es que, además de contar con préstamos obtenidos en condiciones muy ventajosas tras la publicación de las órdenes de 14 de Abril y 13 de Mayo de 1964, la declaración de un Centro de Interés turístico se acompañaba de la aprobación de un Decreto en el que se especifican los beneficios fiscales establecidos por la ley 197/1963 sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional; de conformidad con los Decretos por los que se conceden los beneficios establecidos por ley 197/1963 de 28 de Diciembre, las personas que “*al amparo o como consecuencia*” de los planes de Ordenación de un Centro realicen inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el Turismo gozarán de los siguientes beneficios: una reducción del 50 por 100 del Impuesto general sobre transacciones patrimoniales y actos jurídicos documentados que graven los actos de constitución y ampliación de sociedades, libertad de amortización durante el primer quinquenio, y reducción de un 90 por 100 de los derechos arancelarios para la importación de maquinaria.

Es característica también de esta forma de promoción de nuevos espacios turísticos la enorme heterogeneidad en lo que al tamaño de los centros se refiere; en los diez que se recogen en el cuadro N° 4 la superficie oscila entre tan sólo 10 hectáreas treinta áreas y cuatro centiáreas del centro de Pinomar en el término municipal de Marbella –partido de Las Chapas– y las 1.212 hectáreas del Centro de Sotogrande sito en el término municipal de San Roque, promovido por la sociedad “Financiera Sotogrande de Guadiaro”. Hecha la excepción de este último y de los centros de Isla Canela (Huelva) y Nueva Andalucía (Málaga), ninguno de los diez primeros centros aprobados supera las

100 has, y todos en general distan mucho de cumplir los objetivos iniciales en cuanto a número de plazas previstas en los respectivos planes.

3.- Política turística en los años setenta del siglo XX: nuevos principios en la ordenación territorial de la oferta

Aunque en sentido estricto bien puede señalarse que no existe solución de continuidad entre las iniciativas y estrategias de planeamiento de los años sesenta y setenta, el incremento de la demanda de consumo de espacio para el ocio obliga, por una parte, a regular de modo estricto los **Requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos**, lo que se lleva a efecto por Decreto 3787/1970 de 19 de Diciembre, y por otra a aprobar nuevas disposiciones de contenido territorial, con fines turísticos, como son el Decreto 2482/1974 de 9 de Agosto sobre **Medidas de Ordenación de la Oferta Turística**, un decreto que 10 años más tarde desarrolla los principios contenidos en la Ley 48/1963 de 8 de Julio sobre Competencia en Materia de Turismo, y el Real Decreto 1077/1977, de 28 de Marzo sobre **Declaración de Territorios de Preferente uso Turístico**.

Mediada la década de los años setenta, y de forma sorprendente, dado que ya estaba prácticamente consumado el proceso de *colonización* y transformación del espacio de acuerdo con los intereses de la promoción inmobiliaria, y con el pretexto de atender una demanda muy numerosa pero poco exigente en cuanto a la calidad ambiental, se desarrollan las competencias asignadas al Ministerio de Información y Turismo en lo que a la ordenación, vigilancia, regulación y coordinación de toda clase de actividades turísticas se refiere. Desde esta perspectiva es perfectamente comprensible el mandato de *equilibrar el ritmo de nuevas construcciones e instalaciones turísticas al del desarrollo de la infraestructura del territorio* y, aunque en este aspecto el proceso era en cierta medida irreversible, *condicionar las construcciones o*

instalaciones para que no produzcan deterioro del medio ambiente ni degraden la adecuada utilización de los alicientes motivadores del turismo.

De modo inmediato el Decreto sobre Medidas de Ordenación de la Oferta Turística propone tres acciones fundamentales como son: la determinación de Territorios de Preferente Uso Turístico, reactivar la declaración de Centros de Interés Turístico Nacional y potenciar las estructuras empresariales turístico-privadas. Este último aspecto sería desarrollado mediante la concesión de beneficios para la creación de complejos turísticos, de agrupaciones empresariales turísticas de objeto determinado y de redes o cadenas de alojamiento de servicios turísticos. Para poder obtener los beneficios previstos debían cumplirse dos requisitos: que la capacidad de alojamiento en cualquiera de las tres modalidades no fuese inferior a 5.000 plazas y que existiese equilibrio entre la capacidad de alojamiento y la existencia de servicios complementarios para la permanencia de la población turística y para la adecuada utilización de los recursos naturales que motivan el Turismo. Una declaración de intenciones que por su escasa concreción, permitía un amplio margen de discrecionalidad a la hora de interpretar el impacto o agresiones inherentes a la actividad turística.

La eficacia y efectos territoriales de esta ambiciosa Normativa fue muy limitada, al menos hasta 1977, año en el que se aprueba una primera relación de Municipios de Preferente uso turístico, en ejecución de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2.482/1974; y año en el que aprueba el procedimiento para la expedición de autorizaciones de construcciones, obras e instalaciones en los citados municipios. Ello constituye una muestra más del fomento oficial, desde una perspectiva funcional, del *monocultivo* turístico, así como del carácter singular de la planificación territorial de esta actividad; la relación de territorios de Preferente Uso Turístico afecta a un total de 17 provincias, localizadas en su mayor parte en la región levantina. Alicante (3), Almería (2), Baleares (26), Barcelona (9), Castellón (1), Gerona (11), Granada (1),

Guipuzcoa (1), Huelva (1), Huesca (2), Lérida (1), Málaga (6), Las Palmas (2), Santa Cruz (3), Santander (2), Tarragona (2) y Valencia(1).

Cuadro Nº 3
Municipios cuyo término se declara
territorio de preferente uso turístico
(Real Decreto 1077/1977, de 28 de Marzo)

Alicante: Alicante, Benidorm, Campello.

Almería: Roquetas de Mar.

Baleares: Alcudia, Andratix, Artá, Calviá, Capdepera, Ciudadela, Felanitx, Formentera, Ibiza, Lluchmayor, Manacor, Mercadal, Muro, Palma de Mallorca, Pollensa, San Antonio Abad, San José, San Juan Bautista, San Lorenzo de Descadazar, San Luis, Santa Eulalia del Río, Santa Margarita, Santany, Ses Salines, Sóller, Son Servera.

Barcelona: Arenys de Mar, Calella, Canet de Mar, Castelldefels, Malgrat, Pineda, San Pol de Mar, Santa Susana Sitges.

Castellón: Benicasim.

Gerona: Alp, Blanes, Calonge, Castillo de Aro, Lloret de Mar, Palafrugell, Palamós, Rosas, San Feliu de Guíxols, Torroella de Montgra, Tossa de Mar.

Granada: Monachil.

Guipuzcoa: San Sebastián.

Huelva: Almonte.

Lérida: Salardú.

Huesca: Aisa, Sallent de Gállego.

Málaga: Benalmádena, Estepona, Fuengirola, Marbella, Mijas, Torremolinos.

Las Palmas: Las Palmas, San Bartolomé de Tirajana.

Santa Cruz: Adeje, Puerto de la Cruz, Santa Cruz de Tenerife.

Santander: Laredo, Santander.

Tarragona: Cambrils, Vilaseca.

Valencia: Gandía.

En cierta medida, esta iniciativa constituye el canto de cisne de la estrategia de ordenación centralizada del espacio turístico; es cierto no obstante que algunas Comunidades Autónomas, aún teniendo competencias en la materia, reproducen el esquema global anterior a su traspaso y, en aplicación del Decreto 2482/1974, en cuyo preámbulo se indicaba que la relación de municipios declarados de preferente uso turístico era abierta, continúan ampliando la nómina de los que se acogen a tales beneficios. La primera relación, aprobada el 28 de Marzo de 1977, de carácter abierto y a la que podrían añadirse nuevos municipios a medida que las circunstancias, las enseñanzas derivadas de la experiencia adquirida y las tendencias evolutivas del turismo español, se verá completada por Decreto 16/1981 de 20 de Abril, publicado en el B.O.J.A., por el que se otorga la calificación de Preferente uso Turístico a determinados municipios andaluces: Mojácar y Vera en **Almería**, El Puerto de Santamaría en **Cádiz**, Almuñecar y Salobreña en **Granada**, Punta Umbría en **Huelva**, y Casares, Manilva, Rincón de la Victoria, Vélez Málaga, Algarrobo, Torrox y Nerja en la provincia de **Málaga**. Previamente, una Orden de 13 de Junio de 1990 –BOE de 2 de Julio– recoge una serie de Directrices Básicas a las que deberían sujetarse las declaraciones promovidas por los Entes Preautonómicos.

Ello no supone la introducción de cambio alguno en la estrategia territorial desplegada en años anteriores. El Municipio de preferente uso turístico, al igual que el Centro de Interés Turístico Nacional, se constituye en un espacio singular en el que las nuevas construcciones y obras de reforma en general, son aprobadas por la Secretaría de Estado de Turismo, trasladando sus resoluciones a los Ayuntamientos y Comisiones Provinciales de Urbanismo; ello constituye una nueva fisura en el sistema de planificación territorial, y una frustración añadida para una ley –la de Reforma de la ley del Suelo de 1975– que iniciaba su andadura en período tan complejo desde la perspectiva social y política.

Afortunadamente, el traspaso de competencias a las Comunidades autónomas se acompaña, en algunos casos, de una notable mejora de

los requisitos y condiciones para la realización de obras, siendo a este respecto modélico el caso andaluz, ya que en su normativa específica se exige, entre otros aspectos, una acomodación de la expansión de la oferta turística en sus aspectos cuantitativo, cualitativo y territorial, a las condiciones de la demanda actual y de la potencial previsible, un equilibrio del ritmo de la nueva construcción o instalación turística al del desarrollo de la infraestructura del territorio, y finalmente condicionar la construcción o instalación para que no produzca deterioro del medio ambiente ni degrade la adecuada utilización de los alicientes motivadores del turismo. Se completa el repertorio de requisitos exigidos con el informe de la Dirección Provincial de Urbanismo de la Consejería de Política Territorial e Infraestructura de la Junta de Andalucía sobre la adecuación del proyecto a las condiciones urbanísticas de la parcela o solar.

De forma lamentable, y al igual que había sucedido en la década de los años sesenta y gran parte de la del setenta, el fortísimo crecimiento de la demanda turística, por su acusada estacionalidad, ha tenido que ser atendido mediante un desmedido incremento de la oferta de plazas no legalizadas –por lo general en apartamentos ya sea en venta o alquiler–, tanto en las zonas declaradas de interés turístico nacional como en Municipios de preferente uso turístico o en otros no beneficiados en principio con este status. De la excepcional concentración de la demanda puede dar idea suficiente el hecho de que un 20 por 100 del total de las pernoctaciones tiene lugar en los meses de Julio y Agosto, y un 60 por 100 en los meses de Mayo a Septiembre. Ello ha contribuido, invariablemente, a acelerar el deterioro de unas infraestructuras que se muestran incapaces para atender las necesidades de una demanda cuyo rasgo distintivo ha sido y es la estacionalidad y ha dado lugar a una notable degradación del paisaje y medio ambiente en los núcleos de recepción, hecho éste que ha sido puesto de manifiesto de forma reiterada en los últimos años por los diversos agentes con intereses en el sector.

Al finalizar la década de los años setenta, y en el contexto de la Transición Política y reestructuración regional, se asiste a un cambio en las directrices básicas de la política turística, de alcance territorial limitado, pero de especial interés en lo que afecta a la organización administrativa y a las estrategias de promoción turística. Con pocas pero muy notables excepciones, como es el caso de Andalucía, la ordenación del sector se ha resuelto en la promulgación de los correspondientes decretos para atender fundamentalmente a los siguientes aspectos: la normalización de establecimientos y derechos de los usuarios, la disciplina en materia turística, la ordenación de los campamentos públicos de turismo, la creación de los órganos administrativos correspondientes y el diseño de líneas de apoyo financiero a las empresas turísticas regionales. Por contra, son muy escasas las referencias territoriales, en consonancia con la atonía y el relativamente escaso interés mostrado por las diversas administraciones regionales para la elaboración de aquellos planes a los que, de conformidad con la ley del Suelo y Reglamento de planeamiento, se encomienda tras la reforma de la primera, la ordenación territorial. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación, son figuras prácticamente desconocidas, no habiéndose hecho el uso preciso de los Planes Especiales de Protección con los que corregir y paralizar parte de las agresiones ecológicas que merman la capacidad y atractivo turístico de las diversas regiones. Se ha prestado en cambio más atención a la regulación de actividades y a la ordenación urbanística de núcleos turísticos, hecho perfectamente comprensible si tenemos en cuenta que ambos aspectos forman parte indisoluble de tal atractivo; y es que, como ha señalado I. Fuejo, “...*la propia aglomeración urbana de nuestros núcleos turísticos ha resultado ser un atractivo en sí misma.*”

Como ya hemos indicado, la excepción a esta regla general corresponde a Andalucía, región en la que la preocupación por las implicaciones medioambientales de la actividad turística y por la planificación territorial son muy relevantes, destacando a este respecto

las medidas sobre **Vigilancia sanitaria y ambiental de las playas de Andalucía** –Decreto 178/1984 de 19 de Julio–, o la Orden de 13 de Noviembre de 1985 por la que se acuerda la **Redacción de avances de ordenación del litoral** para diversos ámbitos territoriales. Los ámbitos territoriales para los que se encomienda la elaboración de Avances de Ordenación del litoral son los municipios de Sanlúcar, Chipiona, Rota, Tarifa, Algeciras, Los Barrios, San Roque y La Línea de la Concepción en la provincia de **Cádiz**, Almuñecar, Salobreña y Motril en la provincia de **Granada**, Isla Cristina, Lepe, Cartaya, Punta Umbría y Ayamonte en la provincia de **Huelva** y Manilva, Benalmádena y Málaga, en la provincia de **Málaga**. Mención especial merecen también las iniciativas de carácter protector, medidas que han sido adoptadas de forma más generalizada en las diversas comunidades Autónomas con el objeto de preservar un espacio amenazado por el avance urbanizador y de ordenar su integración en el catálogo de recursos naturales de interés turístico; las dos formas más comunes de abordar este problema ha sido la aprobación de Planes Especiales y la Declaración de Espacios Naturales protegidos, que si bien es cierto no tienen una finalidad directamente turística –como tenía el planeamiento sectorial en el pasado– al ser figuras mejor integradas en el esquema general de planeamiento territorial provocan menos desajustes y resultan por ello más efectivas. Buena muestra de ello es la Ley 29 de Marzo de 1989 por la que se declaran **Espacios Naturales Protegidos** la zona costera comprendida entre Cala Mitjana y Playas de Binigaus, así como los Barrancos de Cala Mitjana, Trebelúger, La Cova, Son Fideu, Cala Fustam, San Miquel, Sa Torre Vella y Binigaus como *Area Natural de Especial Interés*.

La evolución de la demanda turística en España en los años ochenta en la que resulta relevante el incremento sostenido del número de visitantes y un espectacular crecimiento de los ingresos por turismo –del que es responsable el creciente consumo turístico interior–, desbordó las posibilidades reales de acogida de los municipios,

desplazándose una buena parte de la demanda hacia la oferta extrahotelera, y en particular hacia la oferta de alojamiento no reglada, oferta que, de acuerdo con las estimaciones realizadas en el Libro Blanco del Turismo Español, supera en diez veces a la oferta hotelera; El consumo turístico interior medido en millones de pesetas corrientes pasó de 124 en 1970 a 2.558 en 1989, superando al consumo turístico exterior, que en el último año señalado fue de 2.018.

Cuadro N° 4
Visitantes extranjeros e ingresos por turismo
(Período 1981-1989)

Año	Visitantes extranjeros	Incremento (%)	Ingresos (Mill. \$)	Incremento (%)
1981	40.129.000	5,5	6.715,9	-3,6
1982	42.011.000	4,7	7.126,1	6,1
1983	41.263.000	-1,8	6.836,1	-4,1
1984	42.932.000	4,0	7.716,7	12,9
1985	43.235.000	0,7	8.150,8	5,6
1986	47.389.000	9,6	12.058,4	47,9
1987	50.545.000	6,7	14.759,9	22,4
1988	54.178.000	7,2	16.683,3	13,1
1989	54.058.000	-0,2	16.174,2	-3,1

Fuente: Secretaría General de Turismo, **Libro Blanco del Turismo Español**.

Este hecho constituye –y no podía ser de otro modo– un factor clave en el deterioro global de la oferta turística española; la feroz competencia por el mercado y el atractivo de los precios no regulados han contribuido a sobrecargar las infraestructuras de recepción y equipamientos en general que, concebidos en función de lo que podríamos denominar “oferta regular”, se han visto rápidamente desbordados en su capacidad, acordándose su período de vida útil y elevando los límites de incomodidad e insatisfacción del conjunto de la demanda turística, pero muy en especial de aquel sector de la misma que es atendido dentro del marco legal y fiscal establecido en cada comunidad o en el conjunto del territorio nacional. Una consecuencia más del desorden y falta de previsión con el que se ha desarrollado el sector turístico en España.

No resulta por ello sorprendente que el *medio ambiente*, la *estética urbana* y las *infraestructuras* hayan sido considerados como los tres problemas básicos “...a los que se enfrenta el sistema turístico español a finales del siglo XX”²; tres problemas originados por las carencias e insuficiencias del sistema de ordenación territorial por el que se optó en la década precedente, así como por la escasa inversión realizada por parte de los diversos municipios, empresarios y promotores turísticos en general en la diversificación y cualificación de la oferta. Estos y otros problemas son comunes a las diversas regiones turísticas españolas, regiones que tuvieron que improvisar una infraestructura para la acogida del turismo de masas desde mediados de los años sesenta, en un proceso que, al menos en su origen, parecía ilimitado, aprove-

² Los considerados en el **Libro Blanco del Turismo Español**, redactado a finales de los años ochenta, puntos débiles del sistema turístico español eran los siguientes: El Desequilibrio entre oferta y demanda, la fuerte concentración estacional, la concentración espacial, la concentración motivacional, la pérdida de competitividad relativa de parte de su producto turístico, las deficiencias en las infraestructuras y servicios públicos y la necesidad de mejorar sustancialmente el confort, la estética urbana y el medio ambiente de las zonas turísticas. S.G.T. **Libro Blanco...** op. cit., pp. 45.

chándose, a tal fin, las múltiples insuficiencias y fisuras de la legislación disponible.

Es a este respecto significativo que once de las treinta líneas de actuación que el Libro Blanco del Turismo Español propone como estrategia de desarrollo futuro del sector, tienen un carácter fundamentalmente corrector de los múltiples errores de planificación cometidos en los más de cuarenta años de actividad en el sector, así como de las agresiones que una parte fundamental de los recursos han sufrido. Destacaremos a este respecto, en primer lugar, la necesidad de **elaborar un Plan Nacional, los Planes de las Comunidades Autónomas y planes municipales para la mejora y el aprovechamiento óptimo de los recursos turísticos**; un segundo objetivo debería ser la **elaboración de un catálogo** de áreas naturales a proteger y ampliación de los recursos destinados a la gestión del medio ambiente; en tercer lugar resulta prioritaria la realización de obras públicas necesarias en carreteras de las zonas turísticas y mejora de las infraestructuras de acceso a ciudades y aeropuertos, y finalmente es preciso acometer una urgente modernización o sustitución de plazas obsoletas de alojamiento y ampliar la oferta sin la tradicional obsesión por el número y si en cambio por la calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde Inchausti, A.** Abril 1975. "El desarrollo turístico español: 1964-1974," *Información Comercial Española*. Nº 500, pp. 190-198.
- Barbaza, Y.** 1970. "Trois types d'intervention du tourisme dans l'organisation de l'espace" *Annales de Géographie*, Nº 434, pp. 446-470.
- Barthez, J. C.** 1986. "Urbanisme et tourisme" En: **I. E .A. L.:** *Estudios sobre espacios urbanos*. Madrid, pp. 651-662.
- Bote Gómez, V.** 1991. "El turismo y la rehabilitación y conservación del patrimonio inmobiliario rural en España. En: **Casa de Velázquez.** *Ordenación y desarrollo del turismo en España y Francia*. Madrid, pp. 203-214.

- Cals, J.** 1986. "Turismo y territorio: los términos de una dialéctica" *Turismo, Economía y Turismo en el Mediterraneo*. **Ayuntamiento de Benidorm**. Alicante, pp. 153-162.
- Cendrero, A.** 1978. "Consideraciones sobre el impacto del Turismo en el Medio Ambiente." *Información Comercial Española*. Nº 533, pp. 64-72.
- Esteve, R.** 1981. "Consideraciones teóricas en torno al comportamiento de la oferta turística en el espacio" *Estudios Territoriales*, Nº 3, pp. 59-66.
- Flament, E.** "Quelques remarques sur l'espace touristique" *Norois*, Nº 88, pp. 610-621.
- Casa de Velázquez.** 1991. Madrid. 415 pp.
- Gaviria, M.** 1978. "Los procesos de decisión en la producción y el consumo del espacio y tiempo turísticos." *Información Comercial Española*. Nº 533, pp. 52-64.
- Laborde, P.** 1986. "Tourisme, architecture et paysages bâtis" *Revue Géographique des Pyrenées et du Sud-Ouest*, Tomo 57, Fasc. 4, Octubre-Diciembre, pp. 559-572.
- Marchena Gómez, M.** 1984. "Espacio, Ocio y Turismo en Andalucía" *Revista de Estudios Andaluces*, Nº 2, pp. 129-148.
- Marchena, M.** "El turismo en España: razones de Estado, política regional y ordenación del territorio" *Boletín Económico de ICE*, Nº 2.197, Madrid.
- Marchena, M.** "Implicaciones territoriales de la política turística en Andalucía" *Geografía de Andalucía*, Tomo VII, Sevilla, Ed. Tartessos, pp. 328-347.
- Murphy, P. E. & Baylet, R.** 1989. "Tourism and disaster planning" *The Geographical Review*, Vol. 79, Nº 1, 1989, pp. 36-46.
- Salva Tomas, P.** 1991. "Turismo y ordenación del territorio: un estado de la cuestión y de su problemática". En: Casa de Velázquez. *Ordenación y desarrollo del turismo en España y Francia*. Madrid, pp. 115-128.
- Secretaría General de Turismo.** 1990. "Libro blanco del turismo español". *Estudios Turísticos*, Nº 108, pp. 3-60.
- Valenzuela Rubio, M.** 1986. "Turismo y territorio. Ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo" *Estudios Turísticos*, Nº 90, pp. 47-57.
- Valenzuela Rubio, M.** 1985. "La consommation d'espace par le tourisme sur la littoral andalu: les centres d'intérêt touristique national" *Rev. Geogr. des Pyrénées et du Sud Ouest*, Tome 56, Fasc. 2, avril-juin, pp. 289-311.
- Vera Rebollo, J. F.** 1987. *Turismo y urbanización en el litoral alicantino*. Alicante, Instituto J. Gil-Albert, 440 pp.
- Vera Rebollo, J. F. y Marchena Gómez, M.** 1990. "Turismo y desarrollo: un planteamiento actual" *Papers de Turisme*, Nº 3, pp. 59-84.