

TURISMO Y URBANISMO, PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA ESPAÑA DE LOS AÑOS 60

JOSÉ GONZÁLEZ PAZ

EL ESCENARIO DE PARTIDA

Al alcanzarse el ecuador del siglo XX el turismo en España no pasaba de ser un fenómeno epidérmico y elitista, que parecía estar a **años luz** de llegar a convertirse en el gran **sector de actividad económica** con el que hoy día se le identifica. Como expondremos más adelante, fue en la década de los sesenta cuando, por un conjunto de circunstancias y acciones volitivas de muy diverso tipo, se produjo una verdadera mutación. Lo epitelial se hizo profundo, no sólo en la realidad del mundo social y económico, sino que el turismo encarnó también en el pensamiento científico y en el quehacer político.

No resulta ocioso, por tanto, trazar algunas pinceladas impresionistas, que refresquen nuestra memoria de la situación de partida, cuya entidad justificaba que, hasta el momento, ni el urbanismo, ni la planificación ni la ordenación territorial se hubieran visto significativamente afectadas por el fenómeno turístico.

Al iniciarse la segunda mitad del siglo, nuestro turismo interior seguía basado, fundamentalmente, en el turismo veraniego de tipo residencial, que practicaban de forma tradicional nuestras capas de población más favorecidas económicamente, aprovechando estructuras urbanas generales (segundas residencias o alquiler de pisos en temporada). Ni siquiera se entendían conceptualmente como turismo los viajes a lugares distintos del de residencia, realizados por motivaciones fundamentalmente culturales.

En cuanto al turismo extranjero se entendía que quienes nos visitaban lo hacían en razón a buscar el conocimiento de sociedades y culturas foráneas; al estilo de los **viajeros** clásicos del siglo XIX, cuyo objetivo único, en ocasiones, parecía ser la búsqueda de pintoresquismos con que nutrir de diferencias o de ensoñaciones toda una notable **literatura de viajes**, a la que también se adhirieron algunos de nuestros escritores.

Salvo en escasas circunstancias (por ejemplo en Mallorca), el **turismo estacional** puro tenía escasa significación y reducida entidad, cuando no baja calidad, para influir

apreciablemente en la ordenación del territorio. Por su parte, el turismo itinerante había merecido mayor atención en la década de los años veinte, sobre la base de tres actuaciones públicas significativas; La aparición de los primeros Paradores Nacionales, la mejora de las carreteras con el Circuito Nacional de Firms Especiales y la creación del Patronato Nacional de Turismo (primero Patronato Regio). Desde luego, las ciudades disponían ya de establecimientos hoteleros que nada tenían que ver con los viejos mesones y posadas que podía encontrar el viajero del siglo XIX; pero suponían, sobre todo, un apoyo necesario para la realización de viajes comerciales o profesionales, por parte de quienes no disponían de amistades suficientes y aptas para la utilización esporádica de aquellos **cuartos de invitados** con que solían contar las viviendas de las clases superiores (alta y media alta). Es exagerado e incierto que los alojamientos hoteleros estuvieran prácticamente al servicio de los viajeros de comercio, por cuanto no era raro que ciertas zonas fueran utilizadas por el **turismo vacacional familiar**, e incluso por clientes estables (en contraposición a los denominados viajeros)

Las circunstancias que vivió España en los años 30 y 40 hacen que se llegue al umbral de los 50 con un escenario prácticamente idéntico al de un cuarto de siglo antes. No es de extrañar, por tanto, que el turismo se entienda, intelectualmente, como un fenómeno de minorías, cuya potenciación se busca en la difusión del posible conocimiento, por parte del viajero, de las culturas locales de cada lugar y, especialmente, de la que pudiéramos denominar **cultura de la piedra** (la España monumental)

Lo atestiguan los folletos y publicaciones de entonces del Patronato Nacional de Turismo (sobre todo, los famosos trípticos) y lo corrobora la formación y la orientación de los primeros **Técnicos en Turismo** y las primeras **Oficinas de Turismo**, cuya labor fue, sin duda, encomiable y cuya línea de preocupación se mantuvo, por años, tal como puede comprobarse en la colección del llamado **Noticiero Turístico**, que publicaba el Ministerio de Información y Turismo en la década de los 60.

EL CAMBIO DE ESCENARIO

La década de los 50 supuso el inicio de un profundo cambio en la sociedad española desde todos los puntos de vista. La sociedad tradicional iba a asimilar rápidamente un conjunto de factores decisivos para su evolución. Se lograba (por fin) recuperar el nivel de renta per cápita alcanzado inmediatamente antes de la instauración de la II República y de la Gran Depresión Mundial, cerrando el ciclo de la que pudiera ser considerada una **generación quemada** desde el punto de vista económico.

Quiérase admitir o no, las leyes sociales del franquismo iban empujando hacia una sociedad menos elitista. Y el país se abría progresivamente al mundo exterior al cesar el hostigamiento de los vencedores de la II Guerra Mundial, al aumentar significativamente la emigración exterior que empezaba a volcarse sobre Europa, al empezar a crecer rápidamente el turismo extranjero y, en definitiva, al hacer crisis nuestro modelo de autarquía económica, que, si en tiempos fue obligado por las circunstancias externas, luego se había transformado en un insostenible lastre, no sólo real sino también intelectual.

En este escenario en el que germinaban nuevos paradigmas, era impensable que se revisase la concepción tradicional de un turismo viajero y elitista; aunque ya estaba naciendo entre nosotros, el **turismo social**, con alguna que otra **ciudad de vacaciones**.

La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pese a sus excelencias reconocidas, entendía la ciudad como un organismo vivo, en crecimiento tanto por aumento vegetativo de su población como por el saldo neto de sus migraciones.

Bien es verdad que faltaba una década para que el desarrollo económico de los sesenta hiciera, por fin, de España un país moderno, homologable con los países de su entorno europeo, pero prácticamente nadie podía prever que los cimientos más firmes de dicho proceso los fueran a aportar dos factores tan poco gratos, **prima facie**, como el turismo y la emigración exterior. El primero porque competía con los españoles en un mercado interior estrecho, cuando no desabastecido, y podía acabar dañando nuestras virtudes más tradicionales y valiosas. La segunda porque afectaba negativamente al principio más simple que toda **autarquía** tomaba siempre del **mercantilismo**; aquel que afirma que «la población es la principal riqueza de las naciones».

Mientras, finalmente, los ingresos de divisas por turismo y remesas de emigrantes iban a romper el tradicional dogal que siempre había asfixiado a nuestra economía: la liquidez exterior. Cuando con dolor, pero también con valentía, se pone en marcha el Plan de Estabilización de 1959, ha muerto el viejo régimen, pero siguen vigentes muchas de las viejas ideas.

Pero la vida desborda siempre los modelos conceptuales, sociales, políticos y jurídicos preestablecidos. Si la citada Ley de 1956 no se planteaba los nuevos problemas que iba a traer sobre el urbanismo y sobre el propio planeamiento urbano, el nuevo y pujante **turismo de masas**, el territorio ya estaba notando sus efectos en áreas muy concretas y favorecidas. Benidorm y áreas concretas de la Costa Brava, Costa del Sol y Baleares dan cumplido ejemplo de que, cuando la realidad empuja con fuerza, primero se actúa y después se legisla y se ordena (en lo que se puede). Se buscan resquicios en los ordenamientos jurídicos para hacer viable la actuación, o simplemente se aplica el bien conocido aforismo de que «contra la rigidez excesiva de la ley siempre se dispone de la necesaria elasticidad de su incumplimiento».

Con la perspectiva de casi medio siglo, hoy causan respeto, cuando no admiración, muchos de aquellos pioneros que, caminando sobre el filo de la legislación urbanística o ignorándola en lo necesario, supieron dar la primera respuesta a un torrente de demanda que ya apuntaba y que la Administración, en buena parte, ignoraba, despreciaba o temía.

Si tal era la situación en los cincuenta, ello no quiere decir que no se encuentren algunas actitudes de consideración intelectual de las nuevas implicaciones de un turismo de masas; más en el campo de la planificación que en el del urbanismo y el de la ordenación territorial. Algunos estudios de las SOES (Secretaría de Ordenación Económica y Social) de la Vicesecretaría General del Movimiento lo atestiguan. Pero, en general, los actores principales (promotores y constructores) prefirieron actuar con la mayor discreción posible, para orillar mejor los escollos legales que, de otro modo, hubieran hecho naufragar su empresa.

Sólo en el progresivo desarrollo de la red de Paradores Nacionales podría verse un conato de ordenación territorial, al servicio de un segmento concreto de los movimientos turísticos. En pugna, por otra parte, con el papel que, tantas veces se le asignara,

de contención de los precios hoteleros en su área de influencia. Pero dicha red no respondió en ningún momento a una planificación general previa (ni siquiera en periodos posteriores), sino que su crecimiento y adecuación respondieron siempre a criterios de oportunidad, a presiones locales y al meritorio objetivo de aprovechar y salvar de la ruina ciertas partes singulares de nuestro patrimonio arquitectónico.

En los fervores silenciosos con que está naciendo la que luego se denominaría **cultura del ocio** están las claves de las glorias y las miserias con que el fenómeno turístico iba a marcar su impronta sobre el territorio; en un alud prácticamente incontenible que responde, muchas veces, a un concepto intelectual que todavía no había sido acuñado: el **paradigma del caos**. La firma del Acuerdo España-Estados Unidos de 1954 pone fin a nuestro ostracismo político y nuestras costas mediterráneas, sobre todo, empiezan a ponerse de moda para recibir un turismo residencial y veraniego.

Se trata ya de un fenómeno de masas, que crece con rapidez, y al que el urbanismo tradicional no puede dar respuesta en tiempo y forma. En el caso de Benidorm será el empuje político de su alcalde el que saltará por encima de los obstáculos reglamentistas de la planificación urbanística. En otros casos, como en la Costa Brava, buena parte del mérito de que la Ley del 56 no ahogara el cambio que llegaba, se debió, curiosamente, al buen quehacer del bufete jurídico privado creado por quien, precisamente, había sido el principal autor intelectual de dicha Ley.

Pero es que muy pocos podían no ya prever sino tan sólo soñar con las profundas mutaciones que el «nuevo turismo» iba a introducir en el escenario tradicional. Sin capacidad ni rapidez de respuesta para planificar el desarrollo del fenómeno turístico, las autoridades territoriales —a todos los niveles—, sólo pudieron unirse al mismo y propulsarlo, procurando ignorar sus efectos para no tener que actuar en su contra, o fracasar en una oposición estéril.

Al igual que ya venía ocurriendo en el alfoz de las grandes ciudades, las actuaciones inmobiliarias al servicio del nuevo turismo empezaron a florecer a partir de parcelaciones, —muchas veces ilegales—, cambiando el uso del suelo y dando asiento a construcciones de muy distinta calidad y tipología. De pronto, aquellos terrenos improductivos por razones edafológicas, o por sufrir los efectos nocivos, para su cultivo, de su proximidad al mar, tenían un precio de mercado muy superior al de las mejores «tierras calmas» que tradicionalmente heredaba el mayorazgo, el «hereu». Silenciosamente, el turismo estaba produciendo la primera de las revoluciones sociales que le iban a acompañar en los años siguientes.

Despertaba a un nuevo escenario una clase social: la de los «segundones»; muchos de los cuales quedarían, enganchados, al mundo del turismo con una nueva visión del territorio y el urbanismo. Aquellos «terrenos malditos» que el azar del orden en los nacimientos había hecho recaer, como una carga, sobre ciertas haciendas, hasta el punto de que en muchos casos era consuetudinario el «olvido» en el pago de la correspondiente contribución rústica, empezaban a ofrecer, cada vez más, el impulso primario para la consecución de patrimonios en desacuerdo absoluto con el orden tradicional de las viejas familias.

Desde la perspectiva actual podría pensarse en lo que pudiera haberse hecho —en el campo del urbanismo, la planificación y la ordenación territorial—, si las

Administraciones Publicas hubieran adquirido la posesión de tantos terrenos mostrencos, o de posible embargo, como había en nuestras costas. Pero eso hubiera requerido una capacidad de reacción y una agilidad de acción que, en forma alguna, podría esperarse de un sector publico, que hubiera debido tener además facultades de percepción premonitoria sobre algo nuevo que empezaba a nacer.

LA ECLOSIÓN DE LOS SESENTA

Como ya hemos apuntado, la sensibilidad de mucho «emprendedores» había captado ya en la década anterior los signos germinales del **nuevo turismo** como fenómeno de masas, con el fuerte aumento de las llegadas de visitantes, turistas y vacacionistas extranjeros y procuraban allegar el mayor caudal posible a sus viejos o nuevos «molinos». Sin embargo, no sólo la sociedad en su conjunto sino también las Administraciones Publicas veían el nuevo fenómeno con un cierto recelo, cuando no con un manifiesto temor.

Junto al impreciso sentimiento de inseguridad inherente a todo periodo revolucionario (en su sentido más puro), se alzaba la impresión de que el «nuevo turismo» — de masas y no clasista—, aportaba peligros ciertos al modo tradicional de entender la vida y de vivirla. Los «miedos» iban desde hacerle culpable de las subidas de precios (mal endémico de la economía española), hasta calificarle como agente corruptor de nuestra moral tradicional (el mito de las suecas). Ni la sociedad en su conjunto ni las administraciones publicas lograban entender que el saldo neto, entre lo positivo y lo negativo, iba a ser ampliamente favorable.

Pero en el seno de la Administración Central, tras el shock del Plan de Estabilización se afianzaba una nueva cultura política, que colocaba a la economía como fuerza motriz del cambio; en una especie de **nuevo regeneracionismo**, que, a diferencia del clásico, iba a tener mucho menos de literario y mucho más de técnico. Alguno de los economistas profesionales que vivieron aquellos tiempos de alborada apostaron porque el turismo pudiera poner fin a las tradicionales situaciones de autarquía forzada, que provocaba nuestra endémica debilidad exportadora.

La primera batalla se libró en el propio seno de la OCYPE (Oficina de Coordinación y Programación Económica de la Presidencia del Gobierno), encargada, entre otras tareas, de elaborar los denominados presupuestos de divisas, cuyas concretas cifras moverían hoy a risa. La verdad oficial, de la que se partía, era que nuestra capacidad importadora dependía básicamente de nuestra producción (y exportación) de naranjas y, por eso, el peligro de heladas en Levante turbaba los sueños de aquellos primeros planificadores.

La creación del Ministerio de Información y Turismo y de la Comisaria del Plan de Desarrollo fueron la oportunidad de situar al turismo como un sector económico singular, que requería un tratamiento propio y diferenciado desde un enfoque muy distinto al tradicional, en el que primaban lo artístico, lo cultural, lo histórico y lo literario.

Constituida la Subsecretaría de Turismo como organismo, «ad hoc» para esta tarea innovadora fue nombrado para la misma Antonio García Rodríguez Acosta, a la sazón

gobernador civil de Málaga, que podría aportar sus vivencias de una zona pionera en los nuevos territorios turísticos. Era naturalmente un político y no un técnico; pero es que tampoco eran técnicos en turismo la mayor parte de los «colaboradores» no funcionarios del propio Ministerio, que iban a constituir el núcleo «revisorista» del que-hacer turístico de la Administración.

Mientras la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas se centró en la ordenación funcional del sector como pura actividad económica, correspondieron a la Dirección General de Promoción del Turismo las tareas de planificación y de ordenación territorial y urbana, sobre las que centraremos nuestro comentario.

Se trataba, ante todo, de innovar. Y desde luego que se innovó, en el seno formal del I Plan de Desarrollo y en actuaciones promocionales absolutamente nuevas. Hoy, desde la perspectiva que proporciona la distancia temporal, se puede afirmar que fue un acierto la incorporación al nuevo empeño de un reducido número de economistas, ingenieros, arquitectos y abogados que, encuadrados en unos gabinetes y oficinas técnicas, al margen del propio organigrama ministerial, abordaron el trabajo con ilusión, dedicación y entrega; y que tuvieron la inmensa fortuna de recibir la leal colaboración de los «técnicos oficiales», lo cual dice mucho a favor de estos últimos.

La tarea planificadora en el seno de la Comisión de Turismo del Plan de Desarrollo requirió la principal atención por parte del Gabinete Técnico, creado primero en la Dirección General de Turismo y absorbido luego, parcialmente, por la propia Subsecretaría. El jefe de dicho Gabinete asumiría también la Secretaría de la Comisión, para llegar a ser finalmente el autor intelectual y redactor material de los I y II Planes de Desarrollo, en el sector turístico.

La planificación se planteaba, desde luego, con carácter «indicativo», como correspondía a la filosofía genérica del Plan de Desarrollo, y se contemplaba, sobre todo, dentro de una concepción macroeconómica. Por eso, el primero de los objetivos hacía referencia a los ingresos previstos para el año horizonte de 1967. El objetivo fijado, resultante de un modelo singular de evolución de los ingresos por países y de los flujos mundiales de turismo, fue el de lograr un ingreso de 1000 millones de dólares USA.

Hoy esa cifra nos dejaría indiferentes o fríos; pero cuando en 1960 nuestro «presupuesto de divisas» difícilmente rebasaba los 200 millones de dólares, y nuestras reservas eran prácticamente nulas, los 1000 millones parecían un sueño imposible. El pleno de la Comisión de Turismo había aprobado dicho objetivo, para que fuera elevado a su aceptación por la Comisaría del Plan, sin más voto en contra que el del Asesor Económico de la Comisión, nombrado a tales efectos por la propia Comisaría, y que no propuso ninguna otra alternativa más fiable.

Nueve meses (el plazo de una gestación normal) hubieron de transcurrir para que la Comisaría del Plan aceptara la cifra propuesta; aunque la maquillaron fijando el objetivo final en 1060 millones de dólares.

Si traemos a colación esta anécdota, se debe, únicamente, al deseo de poner de manifiesto el enfoque básicamente macroeconómico de la planificación turística y las fricciones, recelos y reticencias con que ésta se enfrentaba. Había amplios sectores, incluidos muchos «economistas oficiales» del Ministerio de Comercio y de la propia

Comisaría, que consideraban al turismo como una actividad marginal y poco trascendente.

Se imponía, pues, desarrollar una labor continuada de creación de una nueva mentalidad sobre la importancia del turismo, capaz de lograr, tanto en la Administración como en la sociedad, y sobre todo en los empresarios, el **principio de adhesión**, sin el cual sólo se logra el fracaso de cualquier **planificación indicativa**.

A tal efecto, las acciones fueron múltiples y en muy diversos frentes. Fueron desde la realización y distribución en los Consejos de Ministros de un «Informe mensual sobre la coyuntura turística» hasta la celebración de Congresos sobre Turismo, la publicación de artículos en revistas de economía, etc., etc.

Dos breves anécdotas ilustrarán mejor que cualquier otro discurso sobre los recelos antes aludidos.

En cierta ocasión hubo grave riesgo de descrédito para el susodicho Informe de Coyuntura. En pleno Consejo de Ministros, el de Gobernación (Camilo Alonso Vega) expuso que la cifra de viajeros entrados no coincidía con la que a él le habían facilitado los servicios aduaneros. La causa de la disparidad era que el Informe recogía, también, las de las tripulaciones desembarcadas de la Flota Americana, cuya capacidad de gasto no era ciertamente despreciable.

Con ocasión del I Congreso celebrado en Madrid, el obispo de Las Palmas envió lo que hoy llamaríamos unos «piquetes informativos» para la distribución, entre los asistentes, de una extensa **Carta Pastoral**, editada en forma de fascículo, en la que expresaba su oposición frontal al turismo, ante los ataques que las turistas extranjeras (sic) hacían, más que a la moral, a la sexualidad de los jóvenes varones isleños.

No es posible resumir, en esta ocasión, la estructura intelectual con la que se abordó en los 60 todo el conjunto de medidas y acciones que, dentro de la llamada genéricamente **promoción del turismo**, centraba su discurso en los ámbitos de la planificación, el urbanismo y la ordenación del desarrollo. El lector interesado encontrará cumplida respuesta en los tomos **monográficos** sobre turismo incorporados a los I y II Planes de Desarrollo Económico y Social, por lo que aquí nos deberemos contentar con unas breves pinceladas, en dosis homeopáticas, cubriendo, en lo posible, esfuerzos no incorporados finalmente a la planificación oficial. Dispondremos el discurso en tres áreas distintas; y no, desde luego, porque las fronteras entre las mismas aparezcan marcadas con suficiente nitidez.

LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

El objetivo principal de la planificación turística, dentro del I Plan de Desarrollo, era, sin duda, el de maximizar los ingresos de divisas producidos por dicha actividad económica y, por lo tanto, el factor fundamental lo proporcionaba la **demanda exógena**; lo que hacía posible un tratamiento del sector casi independiente de la evolución de los demás sectores de nuestra economía. Sin embargo, prácticamente el mismo equipo intelectual que trabajó en el mismo había utilizado, antes, otra metodología muy diferente en otro ejercicio de planificación.

Se trataba, en este caso, del denominado **Plan Málaga** diseñado en 1961, a petición de Gobernador Civil de la provincia. En este caso el turismo fue considerado, con buen sentido, como motor del desarrollo económico provincial, por lo que no requería impulsos sino ordenación, para reducir al mínimo las posibilidades de un posible estancamiento. Eran los otros sectores económicos los que requerían ser impulsados, buscando con ello una estructura productiva más armónica, que redujera los peligros de un **monocultivo turístico** del territorio.

En el I Plan de Desarrollo las líneas seguidas en la planificación eran las de promoción de la demanda extranjera, de una parte, y, de otra, adecuar nuestra oferta para servirla adecuadamente. El turismo interior se beneficiaría del crecimiento de la oferta y recibiría un impulso para su «despegue» como turismo de masas, consolidando un proceso autónomo ya en marcha.

Como es bien sabido, la planificación española, siguiendo el ejemplo de la francesa, era una **planificación indicativa** en que la actuación impulsora sobre la actividad privada se basaba en lograr la más plena **adhesión** a los objetivos generales del mismo, por parte de los agentes económicos privados, del conjunto de la sociedad y de los sectores mayoritariamente reticentes de la Administración Pública. Parece que se alcanzó tal objetivo, puesto que, en palabras del propio Comisario del Plan de Desarrollo, al culminar el I Plan con el fiasco de una devaluación monetaria, fue en el sector económico donde la realidad se adjuntó más a lo planeado, «porque finalmente la planificación turística había sido voluntariamente asumida».

Lograrlo no fue fácil. Citaremos algunos ejemplos.

Como quiera que la planificación era **indicativa** para el sector privado, pero **vinculante** para el sector público, las determinaciones y programaciones de la planificación turística en el campo de las infraestructuras chocaron, prontamente, con los escollos de las competencias ministeriales. Al descender a concretar ciertas actuaciones en materia de **infraestructuras para el turismo**, se podía no coincidir con otros criterios de planificación sectorial.

Si se trataba de mejorar la **accesibilidad** a áreas territoriales atractivas al turismo extranjero, había que tener en cuenta que, en turismo, las distancias, como elemento de la oferta, se miden siempre en «tiempo y dinero» más que en kilómetros o en millas. Para mejorar nuestra oferta era preciso facilitar un acceso rápido y cómodo a las zonas turísticas pioneras. Para ello fue preciso vencer la tenaz oposición del Ministerio del Aire, a la construcción de los aeropuertos de Gerona-Costa Brava y de Almería (este último también contaba con la oposición de Renfe); la feroz resistencia de la Subsecretaría de la Marina Mercante a que se superara el monopolio de la Transmediterránea para acceder a las Baleares, que introducía un «cuello de botella» en la relación Barcelona-Palma; la perseverante repugnancia de la Dirección General de Carreteras al abandono de la I.M.D. (Intensidad Media Diaria de circulación) como único criterio determinante de prioridades en la programación de las mejoras a introducir en la red.

Precisamente, la consideración economicista de que el turismo es (bajo tal concepción) **un consumo in situ de bienes y servicios por no residentes habituales**, llevó a imbricar, ya en el I Plan, los aspectos territoriales con los de la planificación ma-

croeconómica y los de ordenación del sector desde los puntos de vista funcional y administrativo.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Como ya hemos apuntado, la aparición del turismo como un «fenómeno de masas» fue asumida, desde el principio, por la planificación turística de los años 60; la preocupación por el territorio se adelantó en casi veinte años a la eclosión de los fervores ecologistas. Tal distancia generacional explica el hiato intelectual que lleva a que hoy los «verdes» más agresivos utilicen el término «desarrollista» como insulto hacia quienes hicieron posible la modernización de la economía española y de la propia sociedad.

No hubo despreocupación por el territorio sino imposibilidad de contener una marea que amenazaba con anegarlo todo; hasta el punto de que algunos futurólogos (incluso de cierto prestigio) vaticinaban que, a medio plazo, el Mediterráneo estaría bordeado por el «muro de cemento» de una monstruosa «ciudad lineal», que llenaría el continuo costero entre Génova y Gibraltar. Cuando en 1969 se culmina y edita el Plan Costa Brava como Zona de Interés Turístico Nacional, se recoge en el mismo la existencia de unas sesenta urbanizaciones turísticas, o de segunda residencia, que habían escapado totalmente al control de las autoridades urbanísticas.

Aun cuando se incluyeron en la planificación (sobre todo en el II Plan) algunos aspectos de ordenación territorial que trataban de evitar la saturación de ciertas zonas, en especial discriminándolas negativamente en cuanto a créditos turísticos oficiales, fueron los aspectos más concretos de promoción de nuevas ofertas localizadas, los que merecieron la mayor atención.

Relevante fue, al respecto, el impulso dado a la creación de nuevas **estaciones de invierno**, popularizando una práctica deportiva antes elitista, así como el desarrollo de las ya existentes. Con cargo a los presupuestos previstos para el turismo en la planificación, se mejoraron, por ejemplo, la carretera entre los puertos de Navacerrada y Cotos o el acceso a la incipiente estación de Sierra Nevada. Se subvencionó la instalación de remontes. Se construyó un embalse para abastecer la estación de Sierra Nevada, mediante el aprovechamiento de la Laguna de las Yeguas; lo que quizás hoy resultaría imposible ante las movilizaciones de los grupos y grupúsculos ecologistas que tienen de la protección de la naturaleza una idea de **foto fija**.

Viene a cuento introducir aquí un breve inciso, para exponer el hecho de que, mientras entre nosotros, la protección de los espacios naturales se edifica sobre la expulsión del hombre que tradicionalmente habitaba en dichas áreas, la prohibición de acceso a los foráneos en general, y el abandono de toda actividad económica, Nueva Zelanda ofrece los suyos al visitante como el principal de sus atractivos turísticos y la calidad, densidad y variedad de sus «parques naturales» resulta muy superior al de nuestros **espacios protegidos**, cualquiera que sea su calificación a nivel nacional, autonómico, y a veces local.

Desde la perspectiva de la distancia, podemos decir que nuestra planificación turística incorporó elementos de transición hacia las nuevas formas que ya apuntaban en

el escenario francés y que llevaron a sustituir los planes de desarrollo por los planes de ordenación territorial (aménagement)

En nuestro caso, la planificación económica nació mucho más tarde que en Francia; actuó solo durante doce años y murió en un IV Plan nonato en la conjunción de una hinchazón burocrática, un cambio político y un desánimo social.

Los pomposamente titulados «Planes Nacionales de Urbanismo» (que no llegaron a nacer) tenían, en ocasiones, vocación de planes de ordenación del territorio y también se ha pretendido lo mismo en los Planes Generales de Ordenación Urbana, a través de la calificación de todo el suelo del correspondiente término municipal, lo que suponía prácticamente su «congelación». Esta crítica sólo trata de facilitar la tarea de valorar en justicia el esfuerzo que supuso, en su momento, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Ante la imposibilidad de incorporar las nuevas demandas turísticas a los esquemas tradicionales de la planificación urbanística reglada, se trataba de disponer de una base legal adecuada y suficiente para insertar el nuevo fenómeno (el turismo de masas) en un encuadre urbanístico y territorial coherente y correcto, sin necesidad de retorcer o burlar la legislación existente.

Ardua fue, sin duda, la tarea de conformar un marco legal «ad hoc», que separaba claramente dos ámbitos distintos. Por un lado facilitar la creación de **nuevas urbanizaciones** no clandestinas o derivadas de prácticas picarescas. Por otro lado, estudiar las grandes líneas de evolución de las principales zonas turísticas, marcando sus necesidades infraestructurales y esbozando lo que podría ser un **plan director** («master plan»).

Centros y zonas gozaron, desde el principio, de la animadversión del **urbanismo oficial**, detentado por el gremio de arquitectos y, desde luego, por los fautores del Ministerio de la Vivienda. La Ley solo pudo «pasar» gracias al empuje personal del Ministro Fraga, que logró desembarrancarla del trámite previo de su paso por el Consejo de Ministros, superando, en un casi «golpe de Estado», la oposición del entonces Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno. Como todo tiene un precio, el turismo oficial tuvo que pagarlo finalmente.

Al terminar el I Plan de Desarrollo con la enésima devaluación de la divisa española, nuestra Administración sufrió uno más de sus ataques de austeridad y Presidencia aprovechó la ocasión para suprimir la Subsecretaría de Turismo, dejando una sola Subsecretaría de Información y Turismo. El «sacrificio» de quien había ocupado hasta entonces la Dirección General de Promoción del Turismo, para que el Subsecretario sin Subsecretaría pasara a ocupar dicho puesto, permitió que «todo cambiara para que todo siguiera igual».

Al producirse la crisis de 69 y pasar a ser Subsecretario de Información y Turismo el antes Secretario General Técnico de Presidencia, fautor de la «reforma», reconocería explícitamente el error cometido con la misma, al menos en cuanto al turismo. A Dios gracias, hasta ese momento, la autoridad moral del Subsecretario «devaluado» minimizó los efectos de la medida, en cuanto eficacia de la máquina administrativa.

Los planes sobre **zonas de interés turístico nacional** tuvieron desde luego, una muy reducida efectividad práctica, fuera de que ahondaron en la convicción de la

importancia del turismo en la zona en cuestión y de su situación real en cuanto a especialización del territorio y de las necesidades infraestructurales y de ordenación funcional originadas por el nuevo fenómeno. Por lo demás, los celos ministeriales anulaban en la práctica su operatividad.

El país no estaba aún maduro para diferenciar la ordenación de territorio del planeamiento urbanístico y de la planificación económica. La nueva Administración surgida de la crisis del 69 llegó a confundir, de principio, los planes de promoción de las **zonas de interés turístico nacional** con campañas específicas de «prensa y propaganda» sobre las mismas. Pronto se desmontó, en la práctica, aquella organización lábil, proteica y de mínimo coste que, desde el «gabinete técnico» ya mencionado, supo abordar, con mayor o menor éxito la redacción de los Planes de la Costa del Sol (Oriental y Occidental) y de la Costa Brava, al tiempo que los de «estaciones de montaña» y finalmente, asumir también la dinámica de análisis y propuesta de aprobación de los **centros de interés turísticos nacional** promovidos por la iniciativa particular.

Aun hoy, quienes vivieron activamente aquellos años augurales de un escenario que hoy a todos parece que fuera meramente el resultado de unas fuerzas cósmicas, recuerdan, con orgullo y con nostalgia, las mil y una aventuras vividas por el turismo de los 60 y su callada contribución al más profundo de los cambios socioeconómicos acaecidos sobre el territorio español. Quienes siguen empeñados en resaltar los males y equivocaciones de aquel **desarrollismo** sobre la ordenación del territorio, deberían profundizar primero en la valoración del escenario anterior, aunque sólo fuera con la ayuda de añejas fotografías no publicitarias. Claro que la transformación de nuestros espacios turísticos hubiera podido mejorarse, pero ¿cómo se puede comparar el Benidorm de hoy con el del antiguo pueblecito de pescadores, fuera del terreno puramente sentimental y romántico?.

Sin saberlo, todo aquel proceso de los años 60 se estaba intentando ordenar dentro de lo que, años más tarde, se entendería, con carácter general, como el nuevo **paradigma del caos**.

TURISMO Y URBANISMO

Las nuevas formas del turismo de masas fueron, desde un principio, de difícil acomodo en la ortodoxia del urbanismo oficial. No podía ser de otra forma si se tienen en cuenta los esfuerzos (y dineros) que los Planes Generales de Ordenación Urbana dedicaban a la prospectiva poblacional y luego a la fijación de estándares de infraestructuras y equipamientos por habitante, que pretendían tratar igual a aglomeraciones situadas siempre en entornos singulares diferenciados naturalmente.

La Ley de Centros de Interés Turístico Nacional fue —mientras se mantuvo viva— la solución racional para poder planear y realizar ocupaciones residenciales de espacios nuevos y desligados del tejido urbano preexistente. Su vida real no fue larga, pero suscitó un gran interés, produjo numerosas actuaciones y favoreció la posterior evolución de la legislación urbanística hacia formas menos rígidas; al tiempo que la experiencia iba desligando, en la vida real, los aspectos de planeamiento de los de programación en la ejecución de la planificación.

Sin embargo, la multiplicidad de formas de la demanda turística ha propiciado, en ocasiones, una serie fluctuante de encuentros y desencuentros entre el urbanismo y el turismo.

Encuentros cuando, bajo la consideración legal de **camping**, éste se iba transformando, paulatinamente, en una urbanización residencial, o cuando suelo urbano, catalogado para dotaciones, se aprovechaba para viviendas, bajo la falsa capa de apartamentos turísticos. Esta picaresca, no muy extendida, ha perdurado hasta nuestros días.

Lo cierto es que, muchas veces, existe una proclividad intelectual a definir «desde fuera y para siempre» los usos permitidos en cada porción del suelo urbano y además, en ocasiones, con una rigidez absoluta. Se olvida que las formas sociales evolucionan, muchas veces, con gran rapidez, y que es utópico pretender, por ejemplo, «terminar» (!) Madrid, tal como se fijaba en su penúltimo Plan General De Ordenación Urbana. El padre del Plan y Consejero de la Comunidad partía de la convicción del cumplimiento de la profecía marxiana de la crisis final del capitalismo y, por tanto, se pretendía tan solo, «rellenar» los espacios interiores vacíos «y reducir al mínimo la zonificación, ante el advenimiento inmediato de una sociedad sin clases».

Y todo ésto cuando estaba a la vuelta de la esquina la caída del muro de Berlín.

Frente a la limitada fe de tantos urbanistas en poder moldear a su gusto el futuro urbano, éste resulta proteico y lábil. Lo mismo que hoy comprobamos cómo ciertos «polígonos industriales» se ocupan por equipamientos para el ocio (bares, clubes, salas de fiestas, restaurantes, etc.), se puede confirmar un deslizamiento progresivo a la ocupación como vivienda familiar de lo que naciera como apartamento turístico o como «segunda residencia» suburbana. El medio siglo que comentamos da buena fe de ello.

En el campo de los «desencuentros» la evolución más destacada es la que llevó las **estaciones de nieve de primera generación** (por ejemplo, La Molina) a la postura actual de los **campos de nieve**. En las primeras, se podía llegar esquiando hasta la puerta del chalet o del hotel. En las últimas, la presencia del hombre es tolerada como un elemento más de una «fauna trashumante», aunque con menores derechos que todos los demás. Y éso en tanto no se le pueda expulsar con una adecuada declaración de «espacio protegido».

Si se admite un concepto amplio de turismo, las múltiples formas de «ocupación del ocio» han introducido, en este último medio siglo, formas insospechadas de equipamientos urbanos y territoriales, como son los parques temáticos, las áreas de congresos y exposiciones, las múltiples instalaciones deportivas, las villas de vacaciones, las granjas-campamento juvenil, etc., etc.

LA MADUREZ DEL TURISMO ESPAÑOL

El último cuarto de siglo ha consolidado al turismo como **primera industria nacional**. Del lado de la demanda, ésta se ha diversificado y especializado, yendo del turismo vacacional al de ferias y congresos, del juvenil al de la tercera edad, del turismo gastronómico al de peregrinación religiosa o cultural. Del lado de la oferta —

y en relación tan sólo al urbanismo y la ordenación del territorio — cabe afirmar la existencia de lo que cabría denominar como **nichos turísticos**.

Se trata, sin duda, de una especie de **nichos ecológicos**, en los que el «endemismo» más significativo lo constituye la presencia del turista («homo turisticus») bien sea en su forma final de nuevo residente de tercera edad, en su forma inicial de campamentos infantiles, o en cualquiera de las formas intermedias. Realizar sobre los mismos un estudio analítico-descriptivo, y fechar los tiempos de su evolución, es una tarea que puede ser apasionante, pero que se sale de los límites impuestos para nuestro empeño presente.