

Los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional desde la perspectiva actual

PEDRO SANZ BOIXAREU

LUIS MORELL

LUIS MARIA ENRIQUEZ DE SALAMANCA

FRANCISCO PERALES

La legislación sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional —Ley de 28 de diciembre de 1963 y Reglamento de 23 de diciembre de 1964— es una muestra de lo que hoy se ha dado en llamar “*voluntarismo político*”, expresión actualizada del eterno arbitrio. La idea, en principio plausible, de la creación de un régimen especial para el fomento y desarrollo de áreas turísticas encarnó en una normativa desorbitada que ponía en manos del entonces Ministerio de Información y Turismo facultades exorbitantes que nunca llegaron a cristalizar en la consecución de los objetivos últimos que motivaron su aparición. Lo menos que puede decirse de la, en apariencia, poderosa normativa es que era excesiva. A su amparo debía surgir un universo turístico, regido por aquel departamento, a cuyo imperio quedaban sujetas las demás Administraciones, singularmente, los Ministerios de Obras Públicas y de la Vivienda, y los Ayuntamientos. Los resultados se tradujeron en la construcción de un cierto número de urbanizaciones calificadas como Centros de Interés Turístico Nacional, algunas de verdadero prestigio y otras de menor fortuna. Los pretenciosos objetivos no se alcanzaron, pero, también es cierto que aquella ley permitió realizar algunas actuaciones que la realidad imponía y que la incapacidad y rigidez de la legislación urbanística impedían.

En general, los Centros de Interés Turístico Nacional (CITN) plantearon conflictos con la ordenación urbanística municipal y con las competencias también municipales, puntos a los que nos hemos de referir en particular. El objetivo ambicioso de crear Zonas de Interés Turístico Nacional no llegó a conseguirse en ningún caso.

Los CITN se concebían como áreas ordenadas con capacidad mínima de quinientas plazas de alojamientos turísticos y extensión no inferior a diez hectáreas. Las Zonas de Interés Turístico Nacional (ZITN) habían de incluir al menos dos centros y disponer de una capacidad no inferior a 5.000 plazas turísticas. Su localización era, preferentemente, exterior a los cascos urbanos, aunque cabían excepciones, y, en el caso de las ZITN se preveía la agrupación forzosa de los municipios afectados para el desarrollo de fines turísticos de acuerdo con los correspondientes Planes de Promoción y de Ordenación. Las

ZITN debían suponer la preparación de un amplio territorio mediante la ejecución de importantes obras de infraestructura y de servicios, que, en principio, habían de realizarse por los Ministerios de Obras Públicas y de Vivienda. También se albergaba el propósito de que la Gerencia de Urbanización, organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda, adquiriera suelo para la implantación de actividades turísticas. Los CITN podían ser de promoción pública o privada, en tanto que las ZITN respondían a un planteamiento público.

Las grandes decisiones mediante las que se pretende resolver de una vez, todos los problemas de un país, además de adolecer de una gran dosis de ingenuidad, son peligrosas. El objeto de la Ley de Centros y Zonas era nada menos que la ordenación turística del territorio nacional por medio de la planificación de los Centros y Zonas. A partir de esta solemne declaración la ley regula la creación de aquellos con total desconexión con el planeamiento urbanístico y sin más referencia a la legislación urbanística que algunas alusiones ocasionales de carácter adjetivo. La pretensión de construir una supernorma, por encima del ordenamiento común, la simboliza su disposición final segunda que otorga valor de normas supletorias “en todo lo que no se encuentre regulado en esta Ley y en cuanto sean de aplicación”, fórmula ambigua que favorece la interpretación interesada, a las leyes del Suelo de Régimen Local y de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional.

No es este artículo lugar para realizar una exégesis detallada de la legislación turística a la que nos referimos. El comentario sólo pretende destacar las características hegemónicas de la política a la que sirvió de apoyo, lo que explica la autonomía de los Centros y Zonas respecto de la ordenación urbanística municipal. Basándose en esta independencia, los CITN pudieron crearse en cualquier parte del territorio sin otra limitación que “tener en cuenta” la posible existencia de otros, urbanísticos, monumentales o de obras públicas ya aprobados, y la de servidumbres públicas. Las normas previas coercitivas serían las directrices que fijara el Ministerio de Información y Turismo.

Naturalmente, los CITN se situaron, en general, en puntos de la costa o dieron lugar a la creación de estaciones inver-

nales y se establecieron en suelos clasificados como rústicos según la legislación urbanística, tanto si en el municipio hubiera Plan General como si no lo hubiera. Entre el Plan General y el Plan del CITN el divorcio ha sido la regla. En el primer caso, el CITN constituía una excepción al principio de la ordenación integral del territorio municipal, representada por el Plan General, y al principio de la jerarquía del planeamiento que obliga al respeto de las determinaciones de aquél. En el segundo, la legalidad de la actuación autónoma se beneficiaba de la interpretación jurisprudencial, a nuestro juicio errónea, que admitía los Planes Parciales en ausencia de Plan General.

Los Centros y también las Zonas, se configuran a través de un plan de naturaleza económica, el Plan de Promoción, y de un plan urbanístico, el Plan de Ordenación, plasmación física del primero. El Plan de Ordenación de los CITN ha sido asimilado, por razones de analogía, por la doctrina jurisprudencial a los Planes Parciales. Los Planes de las Zonas, con un contenido indefinido en la Ley, han quedado inéditos. Su asimilación a los Planes urbanísticos es más difícil. Hoy podrían guardar alguna relación con los Planes Directores Territoriales de Coordinación. La relación inseparable entre el Plan de Promoción y el Plan de Ordenación es una de las dificultades legales con que tropieza la revisión independientemente del segundo que actualmente viene instrumentándose, de hecho, a través de la redacción o revisión de los Planes Generales y Normas Subsidiarias del planeamiento.

A la autonomía discordante del planeamiento de los Centros y Zonas, se une el intento de absorción de competencias por el entonces Ministerio de Información y Turismo, que llegaba al límite de trasladar a este Departamento y a las autoridades y organismos turísticos dependientes del mismo, entre otras, las facultades de cesión del uso del dominio público así como el otorgamiento de licencias municipales cuando tuviesen por objeto fines turísticos; otra consecuencia de la hegemonía pretendida de este ordenamiento sectorial sobre el resto del ordenamiento jurídico. La reacción de la doctrina jurisprudencial fue importante en defensa de las competencias municipales.

El problema se suscitó, también, con la tramitación de los Planes de Ordenación,