

El procedimiento administrativo en la declaración de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (*)

por

MIGUEL MONTORO PUERTO

Profesor adjunto de Derecho administrativo en la Universidad de Barcelona.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO.—III. FASES PROCEDIMENTALES: A) *Fase común*: 1. *Estudios previos*. 2. *Apertura del expediente*. B) *Fase particular*: 1. *Planes de Promoción Turística y de Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional*. A') Plan de Promoción Turística. B') Plan de Ordenación Urbana. 2. *Planes de Promoción Turística y de Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional*. A') Plan de Promoción Turística. B') Plan de Ordenación Territorial y Urbana.—IV. CONCLUSIONES.—ANEXO: *Declaración de Centro de Interés Turístico Nacional de la finca denominada «Monte Picayo», en el término municipal de Sagunto (Valencia)*.

I. INTRODUCCION

A) El gran incremento de la corriente turística ha dado lugar a la aparición de fenómenos de saturación y de 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, consistentes de manera principal en la pronta adecuación de nuestro equipo turístico receptor y de

(*) Comunicación presentada al VIII^{ème} Colloque Franco-Espagnol de Montpellier. Mayo de 1967.

la programación y ejecución de las correspondientes obras de infraestructura.

El párrafo transcrito constituye el primero de los que integran el preámbulo de la Ley de 28 de diciembre de 1963, denominada de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

De su lectura se desprende el reconocimiento explícito de un problema urgente, pero también los cortos vuelos de la Ley por medio de la cual se tiende a resolver tal problema.

Dada la abundante bibliografía aparecida entre la doctrina española en los últimos años, y la frecuencia con que el tema de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional es tratado, resulta indudable la actualidad del tema, pero también necesario poner de manifiesto cómo, hasta la fecha, no se ha tendido en España a llevar a cabo una obra de envergadura cual hubiera sido la planificación del territorio nacional, tomando en consideración, entre otras motivaciones, la de carácter turístico.

Si bien es cierto que en párrafos siguientes del preámbulo a que se ha hecho referencia se destaca, por otra parte la «existencia de amplias zonas dotadas por la naturaleza de suficientes atractivos para convertirse en turísticas, pero cuyas posibilidades no están suficientemente desarrolladas» no por ello, a nuestro juicio, va a servir la Ley y las disposiciones que la desarrollan a una planificación general. Se debe a que aún siendo la Administración de oficio, la que puede iniciar el oportuno expediente para la declaración de zona o centro de interés turístico nacional, carecemos de un plan previo que observe de conjunto el fenómeno turístico, a escala nacional; al mismo tiempo, las medidas y efectos derivados de tal declaración no son suficientes para revitalizar zonas turísticas hasta ahora insuficientemente desarrolladas. En todo caso favorecerá la atracción turística de lugares o regiones ya en marcha, pero difícilmente pondrán en actividad aquellas que aun teniendo atractivos naturales suficientes para ello, permanecen todavía al margen del movimiento turístico.

No estamos en presencia, por tanto, de un verdadero *aménagement* del territorio por razones turísticas, tema que, por otra parte, tampoco encuentra satisfacción a través de los preceptos

de la Ley del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1956, a pesar de que su objeto, expresamente proclamado en el artículo primero, no es sino «la ordenación urbanística en todo el territorio nacional».

La Ley del Suelo, que a través de los denominados planes territoriales especiales podía haber servido a los mismos fines a que hoy tiende la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, proclamó la necesidad de redactar un Plan Nacional de Urbanismo, pero en definitiva no ha ido mucho más allá de la regulación de los planos municipales y, en la práctica, de algunos de carácter provincial.

Estamos, pues, en presencia de dos textos legales de la máxima importancia, íntimamente relacionados entre sí, según veremos reiteradamente, pero que sólo de manera parcial vienen a satisfacer las necesidades para las que fueron promulgados.

Limitado así el verdadero sentido de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, a lo más que lleva es a la posible creación de «polos» siguiendo la terminología empleada en la Ley de la misma fecha, por la que se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social de España para el cuatrienio 1964-1967. La eficacia del texto legal solamente podrá alcanzar a través de una previa planificación de estos «polos» a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.

B) Sin embargo, no es nuestro ánimo el estudio de las posibilidades prácticas o de la insuficiencia de planteamiento del problema turístico a través de la norma legal en cuestión, sino simplemente llevar a cabo un bosquejo informativo del procedimiento establecido en dicho texto, para alcanzar la declaración de Interés Turístico.

Conviene que, con carácter previo, recordemos el concepto que la propia Ley nos ofrece de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Se considerarán «Centro de Interés Turístico Nacional» aquellas áreas delimitadas del territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa su declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor

aprovechamiento. Para que pueda declararse formalmente como tal un Centro de Interés Turístico Nacional habrán de concurrir las siguientes circunstancias: *a)* Capacidad mínima de quinientas plazas en alojamientos turísticos. *b)* Extensión superficial no inferior a diez hectáreas. *c)* Servicios adecuados a su capacidad de alojamiento.

Cuando a juicio del Gobierno concurren circunstancias excepcionales, podrá concederse la declaración de Interés Turístico aun no concurriendo las anteriores condiciones.

Por su parte se consideran «Zonas de Interés Turístico Nacional» aquellas porciones del territorio formalmente tales, en las que, existiendo dos o más Centros acogidos a los beneficios de esta Ley, y cinco mil plazas como mínimo, sea necesario, para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración pública en sus diversas esferas.

De los dos conceptos, trasladados de los artículos 2 y 3 de la Ley, se obtiene la clara confirmación de cuanto antes indicábamos: la Ley y las disposiciones posteriormente dictadas en desarrollo de la misma, no van a favorecer los lugares geográficos inexplorados desde el punto de vista turístico, sino simplemente a colaborar en el desarrollo de aquellos otros en los que ya existe un importante movimiento de esta índole. No se trata, creemos, en realidad de promover un nacimiento turístico, sino de desarrollar el ya existente. No se trata, tampoco, de tomar como punto de partida una determinada región o comarca y «prepararla» para atraer el turismo, sino de mejorar aquel punto geográfico ya en marcha turísticamente.

Sólo excepcionalmente se rompe con este criterio por la posibilidad, ya recogida en relación con los Centros y ahora reiterada respecto de las Zonas, de que pueda declararse como tal aquella en la que aun no reuniendo los requisitos dichos concurren razones especiales de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitaria u otras que justifiquen la excepción.

En buen entendimiento de las cosas, son precisamente estas

zonas las que no con carácter de excepción, sino primordialmente, debieran atraer la atención del legislador, y subsiguientemente de la Administración.

Sin perjuicio de ello, se advierte un intento de amplia interpretación de la idea de «zona» de interés turístico en algunas ocasiones, cual ocurre con la «Unión Turística del Pirineo» que tomando como base la zona geográfica del Pirineo español que se extiende desde el Mar Cantábrico al Mediterráneo, que presenta en su conjunto una serie de semejanzas de toda índole, de las que se derivan problemas comunes en el aspecto turístico, pretende estructurar unos órganos y habilitar unos medios que sirvan a la solución de los problemas de infraestructura, promoción y propaganda en lo que a Turismo se refiere.

II. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO

Con frecuencia se ha destacado la complejidad del procedimiento establecido para obtener la declaración de Centro o Zona de Interés Turístico Nacional. Se ha buscado una justificación a tal complejidad, creyendo encontrarla en la pluralidad de organismos, no sólo de la Administración estatal que ostenta competencias muy diversas en materias íntimamente relacionadas con el desarrollo de los centros y zonas en cuestión.

A tal complejidad ha de agregarse un temor ya señalado en la I Asamblea Nacional de Turismo de 1964 y que surge de la lectura de la Disposición final 3.^a de la propia Ley, en la que se lee lo siguiente: «Por los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Vivienda, Gobernación e Información y Turismo se dictarán las disposiciones complementarias precisas para la aplicación de esta Ley».

En trance de respetar las competencias de cada ramo de la Administración, la declaración de Interés Turístico Nacional va a exigir tener en cuenta disposiciones de todo rango y de muy diversa naturaleza.

1. Efectivamente, y dejando de lado las disposiciones complementarias que puedan dictar cada uno de los Departamentos

ministeriales mencionados, resulta necesario tomar en consideración:

a) La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963, como texto clave.

b) El Reglamento de 23 de diciembre de 1964, dictado para desarrollo de los preceptos de dicha Ley.

c) La Ley de 8 de julio de 1963, que determina la «competencia en materia turística».

d) La Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, reformada por la de 2 de diciembre de 1963.

e) La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 12 de mayo de 1958.

f) La Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955.

g) La Ley de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933.

Obsérvese que son siete los textos, de ellos seis leyes formales ordinarias, de aplicación a la materia, bien sea de manera directa, los citados en los apartados a), b), c) y d); bien de forma supletoria como los mencionados en los apartados f) y g), bien tanto de forma directa como supletoria, cual ocurre con el citado en el apartado e), sin perjuicio de otras normas de rango superior.

Con tal pluralidad de disposiciones de primer orden jamás puede lograrse un procedimiento sencillo, ágil y económico. Podríamos decir que las ideas informadoras de la Ley de Procedimiento administrativo, *economía, celeridad y eficacia* han quedado absolutamente excluidas del procedimiento estructurado para la declaración de Interés Turístico de Zonas y Centros.

2. Al mismo tiempo y por ese mal entendido sentido de respeto de competencias, el expediente de declaración de Centros y Zonas sufre un verdadero peregrinaje hasta arribar al puerto de salvación: el Consejo de Ministros al que compete declarar por Decreto el interés turístico de la Zona o Centro.

3. Mal contadas, puede llegar hasta seis el número de resoluciones de la Administración, de ellas tres de competencia del Consejo de Ministros y, por tanto, con carácter de Decreto, las que sean necesarias para que quede terminado el expediente.

4. Desde el punto de vista económico, la exigencia de alguno de los estudios que se prevén, particularmente para la formación del Plan de Ordenación Urbana, suponen importantes gastos que pueden resultar en último extremo ineficaces si no se obtiene la declaración de Interés Turístico, o se obtiene con efectos menores de los previstos, ya que las medidas económicas son acordadas por Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del de Hacienda, dictado al mismo tiempo que el Decreto de declaración de Interés Turístico, no conociendo, por tanto, el promotor, cuáles puedan ser los beneficios, dentro de la amplia gama de medidas de fomento que se contienen en la Ley, que en definitiva le serán concedidos.

5. Por si fuera poco, y aun cuando en principio parece que la declaración de Interés Turístico puede operar respecto de urbanizaciones ya existentes, es lo cierto que hasta el momento la normativa desarrollada parte de la ordenación urbanística que se elabore en el mismo expediente, por lo que en ocasiones habrá que operar «reordenando» lo que ya fue ordenado.

6. El respeto a la competencia de los distintos órganos de la Administración en sus diversas esferas es necesario, como es necesario que no se produzca un «vaciamiento» paulatino de la que corresponde a las administraciones menores. Pero en presencia de problemas de carácter general es preciso llegar: *a)* A entender en su más amplio sentido la declaración de competencia en favor de un ramo de la Administración, cual en el fondo pretende la Ley de 8 de julio de 1963, determinadora de la competencia en materia turística. *b)* Crear un órgano de carácter mixto al que se le asignen la totalidad de competencias, sin perjuicio de oír a determinados órganos en casos concretos.

En principio la Ley ha tendido a seguir la pauta marcada por la de 8 de julio de 1963, pero comprendiendo que la materia que regula afecta de lleno a la esfera urbanística, pretende hacer coexistir la competencia propia del Ministerio de Información y Turismo con la del Ministerio de la Vivienda, sin perjuicio, por otra parte, de la que corresponde a las Entidades locales. Ello lleva a que, en cada momento, las actuaciones administrativas sean realizadas por Departamentos distintos de la Administra-

ción, o a la intervención de entes diversos, cual ocurre en materia de licencias de obras por razones de turismo una vez promulgado el Decreto de declaración de Centro o Zona de Interés Turístico Nacional.

III. FASES PROCEDIMENTALES

El procedimiento para la declaración de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional aparece estructurado en una fase común, que el Reglamento de 23 de diciembre de 1964, al que en lo sucesivo nos referiremos, denomina de «iniciación del expediente» y de una fase particular según se trate de Centro o de Zona. A su vez esta última se subdivide en: a) Fase de elaboración del Plan de Promoción Turística. b) Fase de elaboración del Plan de Ordenación Urbana.

Señalemos previamente que el Departamento al que se asigna la competencia es el Ministerio de Información y Turismo, sin perjuicio de la intervención de otros Departamentos de la Administración central en la forma que veremos.

A) FASE COMÚN.

Denominamos así a aquel período del procedimiento que es de naturaleza idéntica, tanto si se trata de solicitar la declaración respecto de un Centro o de una Zona.

Se conoce en el Reglamento, según indicamos, con la denominación de «iniciación del expediente». A su vez bajo dicho epígrafe se regula: 1. Los estudios previos. 2. La apertura del expediente.

1. *Estudios previos.*

Resulta inapropiada la terminología del texto reglamentario, ya que en realidad lo que se determina en la Sección correspon-

diente no es sino la fijación de las formas de iniciación del procedimiento, de oficio o a instancia de persona interesada, y los documentos que deben acompañar a las solicitudes o propuestas, según los casos.

a) Se inicia de oficio mediante acuerdo que dicta la Subsecretaría de Turismo, bien por propia decisión del Ministerio de Información y Turismo, bien por mediar propuesta del Gobernador civil de la Provincia o del Comisario del Plan de Desarrollo.

Si es por propia decisión del Ministerio, el acuerdo de la Subsecretaría se adoptará a propuesta de la Dirección General de Promoción del Turismo; por propia iniciativa de la Subsecretaría, o por Orden recibida del titular del Departamento.

No ofrece novedad alguna, hasta el momento, la forma de iniciación del procedimiento, o como se dice en el texto reglamentario, del expediente. Sin embargo, conviene señalar que la iniciación a propuesta del Comisario del Plan de Desarrollo expresa la importancia que el Gobierno reconoce a la actividad y movimiento turísticos, como medio de ejecución de los planes de desarrollo económico y social del país. En la propia Ley de Desarrollo y en los anexos al Plan el fenómeno turístico tiene especial mención.

b) Se inicia a instancia de persona interesada, no solamente cuando la declaración se solicita por particulares, los promotores de obras, éstos exclusivamente en orden a los Centros, sino cuando la solicitud es formulada por organismos del Movimiento y Entidades sindicales; Diputaciones provinciales y Cabildos insulares; Ayuntamientos; entidades que representen intereses culturales, de fomento industrial o comercial, y de carácter profesional, como Cámaras de Comercio, de Propiedad urbana, Ateneos o Academias científicas, Corporaciones o Colegios de profesiones liberales, y, finalmente, aquellas otras entidades especialmente vinculadas al fomento del turismo que, con tal carácter se hayan inscrito en los oportunos Registros dependientes de la Subsecretaría de Turismo.

A las solicitudes y propuestas habrán de acompañar, por duplicado, las declaraciones y documentos que expresamente se detallan en el artículo 25 del Reglamento, con especial referencia

a los Planes de Ordenación de toda índole, aprobados o en trámite, que afecten al área de actuación.

2. *Apertura del expediente.*

La Subsecretaría de Turismo, previo estudio de las solicitudes o propuestas recibidas, adoptará la resolución que proceda sobre la apertura del expediente, pudiendo solicitar previamente informe al Consejo de Economía Nacional y, en todo caso, de la Comisaría del Plan de Desarrollo, sobre la repercusión que en los distintos sectores de la economía o en dicho Plan pueda tener la promoción del Centro o Zona de que se trate.

Los informes mencionados han de evacuarse en plazo de quince días, transcurrido el cual sin haber sido emitidos se entiende evacuado el trámite, continuándose el procedimiento.

El acuerdo de apertura de expediente permite al Ministerio de Información y Turismo, previa consulta, interesar del Ministerio de la Vivienda, y éste acordará, la aprobación de normas subsidia-rias o reglamentarias del planeamiento o de restricción o suspensión de edificaciones en el Centro o Zona cuyo interés turístico se pretende declarar, de conformidad con lo establecido en la Ley del Suelo y Ordenación urbana; las medidas tienen carácter provisional y no podrán prolongarse por más de seis meses, con abono siempre de la indemnización que proceda, a cargo del promotor.

El acuerdo de tales medidas, que si afectan a bienes del Estado corresponderá al Ministerio de Hacienda, se adoptará por medio de Orden ministerial, debiendo delimitarse en dichas Ordenes con toda claridad el ámbito territorial de aplicación.

Como se anticipaba, apenas iniciado el expediente, advertimos ya la intervención, juntamente al órgano encargado del mismo, que es la Subsecretaría de Turismo, de importantes órganos de la Administración, cuales son el Consejo de Economía Nacional, la Comisaría del Plan de Desarrollo, incluso tratándose de Centros, así como de diversos Departamentos ministeriales, Vivienda y Hacienda. Esta intervención se acentúa e incrementa

durante la información pública que se abre por plazo no inferior a treinta días y en el que queda puesto de manifiesto al público el expediente en la Subsecretaría de Turismo a fin que cuantas personas estén interesadas, o puedan resultar afectadas por la declaración, puedan examinarlo y verificar las peticiones, propuestas y sugerencias que tengan por conveniente dentro del mismo período; una serie de organismos han de emitir informe.

En efecto, durante dicho período han de emitir tales informes: los Gobernadores civiles; las Corporaciones locales; el Pleno de las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos; la Organización sindical; la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, cuando los terrenos afectados por el Centro o Zona estén ubicados en montes públicos del Estado; la Dirección General de Patrimonio del Estado; las Direcciones generales del Ministerio de Obras Públicas, a que corresponda, cuando afecte a planes, obras o servicios a su cargo; las del Ministerio de Industria, cuando en el área del Centro o Zona existen industrias que puedan verse afectadas por la declaración de Interés Turístico Nacional; la de Bellas Artes, cuando en el área de la Zona o Centro existan monumentos históricos, artísticos o arqueológicos.

Transcurrido el período que se señale, sin que sean remitidos los informes dichos, «se entenderá evacuado el trámite con la conformidad de los órganos que no los hubiesen emitido».

Esta pluralidad de informes, no siempre concurrentes en su totalidad, aunque de hecho puede aceptarse que una determinada Zona afecte a los diversos intereses representados por cada uno de los órganos de que se ha hecho mención, tiende a obtener la versión concreta de los efectos que la pretendida declaración de Interés Turístico pueda traer consigo. El deseo es loable, pero el expediente puede llegar a tener una extensión desmedida y poner en peligro el éxito del fin primordial que tutela la Ley, el Turismo, por el juego de otros, en ocasiones tan importantes como éste, aisladamente considerados.

Es más, resulta posible que se emita informe por las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos, y a la vez por ór-

ganos ministeriales, en torno a las mismas materias, y que tales informes puedan ser contradictorios.

Sin embargo, del examen del resultado de la información pública y de los informes ha de obtenerse la resolución del Ministerio de Información y Turismo en virtud de la cual se acordará «que se archive el expediente sin más trámite o que se continúe el procedimiento».

El órgano competente es la Subsecretaría de Turismo, que como se recordará fue el mismo que adoptó el primitivo acuerdo de apertura del expediente.

No obstante, resulta pertinente destacar una distinta regulación. En orden a la resolución sobre apertura del expediente no se prevé nada en relación con el contenido y posibles recursos; por el contrario, respecto del acuerdo de archivo o continuación del expediente, el Reglamento en su artículo 33.2 establece: a) Que la resolución será motivada y deberá notificarse en todo caso al promotor del expediente, si lo hubiere, y a los Departamentos y organismos que hayan informado. b) Contra tal acuerdo el promotor podrá interponer recurso de alzada ante el Ministro de Información y Turismo.

La exigencia de motivación no ofrece problema importante. En todo caso el precepto está de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Procedimiento administrativo.

La de notificación al promotor no ofrece tampoco cuestión, ya que el artículo 79.1 de la propia Ley de Procedimiento dispone que «se notificarán a los interesados las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses». No cabe decir lo mismo en cuanto a la notificación a los Departamentos y organismos que hayan informado, ya que aquí parece se produce una mutación en su situación jurídica al ser tratados no como órganos de consulta, sino como interesados en el procedimiento.

Por último, la admisión del recurso de alzada, en favor del promotor, habrá de entenderse en el supuesto de que el acuerdo sea el de archivo del expediente, ya que en tal caso no se trata de acuerdo de trámite que determine la imposibilidad de continuar el procedimiento, sino de acuerdo definitivo; parece, de contrario, improcedente un recurso de alzada cuando el acuerdo

sea el de continuar el procedimiento y ello: 1) Porque tal acuerdo será de mero trámite. 2) Porque en definitiva el promotor lo que desea es que llegue el expediente a buen fin, con la declaración de Centro de Interés Turístico.

Cabe, finalmente, en materia de recursos afirmar que contra la resolución del recurso de alzada por el Ministerio de Información y Turismo será posible interponer recurso contencioso-administrativo por infracción del ordenamiento jurídico.

B) FASE PARTICULAR.

Se integra esta fase por dos momentos procedimentales distintos, relativos, el primero a la elaboración y aprobación del Plan de Promoción Turística, y el segundo al de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación Urbana. Pero siendo distintos los órganos competentes, según se trate de Centros o de Zonas, examinaremos en epígrafes diferentes sus respectivos procedimientos.

1. *Planes de Promoción Turística y Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional.*

A') Plan de Promoción Turística.

1. Acordada la continuación del expediente, se pondrá de manifiesto a quien hubiere instado su iniciación, por término de ocho días, a fin de que con conocimiento del mismo proceda a elaborar el Plan de Promoción Turística proyectado, dentro del plazo que a tal efecto se señale, el cual no podrá ser superior a treinta días.

A tal fin, la Subsecretaría de Turismo, en la comunicación en que se fije el plazo antes citado, «señalará las directrices que deberá seguir el promotor en su elaboración, resumiendo a tales efectos lo que sobre el particular resulte del expediente, resolviendo en forma unitaria las diversas alternativas o variantes que el mismo pueda ofrecer».

El plazo indicado y las directrices que fije la Subsecretaría de Turismo serán de aplicación no solamente en los supuestos en que el expediente se haya iniciado a solicitud del promotor, sino también en los demás supuestos, pero en ellos el Plan de Promoción será elaborado: 1) Por la Dirección General de Promoción del Turismo, si el expediente se hubiere iniciado de oficio. 2) Por los Gobernadores civiles o por el Comisario del Plan de Desarrollo, cuando la declaración hubiere sido propuesta por ellos, si en dicha propuesta hubieran manifestado que procederían a elaborar el correspondiente Plan.

No obstante, si quien hubiere instado la declaración y correspondiere a él la elaboración del Plan no lo presentare dentro del plazo que al efecto se le hubiere señalado, o desistiere, podrá la Subsecretaría continuar de oficio el expediente, con plena validez de lo hasta entonces actuado, encomendando en tal caso a la Dirección General de Promoción del Turismo la elaboración del Plan.

Persiste, por ahora, la competencia del Ministerio de Información y Turismo, con exclusión de toda otra, en cuanto a la elaboración del Plan de Promoción, operándose, según veremos después, de forma completamente distinta en materia de planes de ordenación urbana, incluso en la específica materia que estamos estudiando.

2. Dejando aparte el contenido del Plan, desde el punto de vista material, y destacando especialmente los aspectos jurídicos, diremos que en la elaboración del Plan de Promoción Turística de un Centro deberá tenerse en cuenta la existencia de otros planes urbanísticos, monumentales o de obras públicas ya aprobados, que afecten al Centro, a fin de conseguir la debida coordinación, así como las servidumbres públicas existentes sobre los inmuebles comprendidos en su ámbito (art. 38).

Este precepto plantea importantes cuestiones, de las que mencionaremos algunas tan sólo.

a) El Reglamento se refiere expresamente a planes ya *aprobados*. ¿En qué medida pueden resultar afectados planes en elaboración?

Adviértase que se habla en el Reglamento de planes urbanís-

ticos, monumentales o de obras públicas. Cada uno de dichos tipos de planes son de competencia de órganos diversos de la Administración. Pero particularmente en el supuesto de planes de obras públicas podemos encontrarnos en presencia de un plan aprobado por medio de ley formal ordinaria (un plan general de carreteras, por ejemplo). Si la ley fue promulgada, y por ende aprobado el plan, de suyo resulta la preeminencia de un plan de esta naturaleza en relación con el de promoción turística de un Centro. Pero ¿qué ocurrirá si el plan general de carreteras, que estamos considerando hipotéticamente, se encuentra en período de elaboración del texto legislativo en las Cortes? De la lectura del Reglamento podría concluirse la absurda posición de estimar que el Plan de Promoción de un simple Centro puede elaborarse con desconocimiento del plan general de carreteras, en proyecto.

Es más, la elaboración de un Plan de Promoción Turística podría, según esto, paralizar la elaboración de aquel otro que hemos tomado como ejemplo, por el simple hecho de no estar «ya aprobado». Con ello, una resolución ministerial, la aprobación del Plan de Promoción Turística de un Centro, tendría fuerza suficiente para obstaculizar un plan de carácter más general, de rango superior, no solamente por sus características materiales, sino por el rango del órgano estatal al que compete su aprobación.

Ciertamente el Reglamento, y con antelación, en fase de apertura del expediente prevé, según vimos, la posibilidad de interesar del Ministerio de la Vivienda la adopción, con carácter provisional, de las normas previstas en la Ley del Suelo y Ordenación urbana, relativas a restricción o suspensión de edificaciones en el Centro o Zona hasta la aprobación del respectivo plan de ordenación. Pero aquí tenemos dos cuestiones distintas: 1) Se hace referencia a medidas que pueda adoptar el Ministerio de la Vivienda, es decir, en relación con planes de ordenación urbana; no podrán afectar sus resoluciones a la realización de obras públicas, por ejemplo, competencia de distinto ramo de la Administración. 2) Medidas restrictivas o de suspensión se condicionan a la aprobación del plan de ordenación, no a la del Plan de Promoción, aun cuando sea cierto que el Plan de Promoción es paso que lleva al de ordenación turística del Centro o Zona.

Tampoco el informe que pueden emitir, durante el período de información pública, los órganos de diversos Departamentos ministeriales, sirven a soslayar la dificultad que estamos proponiendo, pues no se observa en el Reglamento precepto alguno que permita a tales órganos otra cosa que no sea «emitir informe».

b) Desde el momento en que aquí se está regulando la formación del Plan de Promoción Turística, y se está trabajando sobre unos supuestos de hecho, determinados planes urbanísticos o de otro tipo, parece que debería tenderse, simplemente, a promover la actividad turística, pero una planificación sectorial nunca debe llevarse a cabo pasando por encima de planificaciones territoriales, por importante que sea, desde muchos aspectos, el fin a que tienda aquella planificación sectorial.

c) Tener en cuenta la existencia de otros planes, no solamente los ya elaborados, a los que expresamente se refiere el Reglamento, sino todo tipo de plan, elaborado o en trance de elaboración, puede ser el medio apto para soslayar alguna de las dificultades destacadas. A nuestro juicio, el precepto examinado debe interpretarse en el sentido de que si ya existen otros planes, el de Promoción Turística ha de tomar como base aquellos otros. La coordinación que se señala como objetivo es algo tan necesario que sin ella nos encontraríamos ante una superposición de planes, coincidentes en torno a una misma área del territorio nacional, que sólo produciría un efecto: la más absoluta confusión e ineficacia de toda actividad planificadora. En la práctica el fenómeno ha tenido ya realidad.

«Tener en cuenta» es pues, a nuestro juicio, algo más que tomar en consideración un plan ya existente; es partir de dicho plan como un supuesto de hecho insoslayable.

3. El Plan de Promoción se aprueba por medio de Orden ministerial, que será publicada en el «Boletín Oficial del Estado», fijándose en ella el plazo dentro del que deberá redactarse el Plan de Ordenación Urbana del Centro, el cual no podrá ser superior a tres meses.

B') Plan de Ordenación Urbana.

Según adelantamos, en el procedimiento advertimos que cada resolución dictada por la Administración contiene una manera de «impulso» para entrar en fase siguiente.

Se acordó la apertura del expediente; después se dictó resolución por medio de la cual se acordaba continuar el expediente. Este acuerdo trajo consigo la elaboración del Plan de Promoción; finalmente la aprobación de este Plan arrastra consigo la elaboración del Plan de Ordenación Urbana.

Veamos las notas más relevantes en la elaboración y aprobación de Planes de Ordenación Urbana.

1. Habrá de redactarse en el plazo que se señale en la Orden ministerial aprobatoria del Plan de Promoción Turística.

2. Deberá elaborarse de acuerdo con los principios y normas de la Ley del Suelo y Ordenación urbana y con cualquier otro plan urbanístico monumental o de obras públicas *ya aprobados*—se reitera la anterior expresión—que afecten al Centro, debiendo tenerse en cuenta, además, las servidumbres públicas impuestas sobre los inmuebles comprendidos en el ámbito del futuro Centro.

3. El Plan de Ordenación Urbana se elaborará:

a) Por el Ministerio de la Vivienda cuando el Plan de Promoción Turística hubiere sido elaborado por la Dirección General de Promoción del Turismo.

Corresponderá asimismo al Ministerio de la Vivienda en el caso en que el Ministerio de Información y Turismo hubiere resuelto continuar el expediente de oficio por haber renunciado a hacerlo los promotores o no haberlo efectuado en el plazo fijado.

A estos fines, la Subsecretaría de Turismo remitirá al Ministerio de la Vivienda un ejemplar duplicado del Plan de Promoción y de los demás antecedentes.

b) En los demás casos, la redacción del Plan de Ordenación corresponderá a quien haya elaborado el Plan de Promoción.

En este supuesto, redactado el Plan de Ordenación, se elevará por duplicado a la Subsecretaría de Turismo, quien reteniendo uno de los ejemplares, enviará el otro al Ministerio de la Vivien-

da, para su dictamen, en el término que se señale, a cuyo efecto éste podrá recabar los informes oportunos y la colaboración precisa de los órganos que correspondan, de diversos Departamentos ministeriales, que particularmente se mencionan en el texto reglamentario. Esta colaboración e informes serán recabados por el Ministerio de la Vivienda en *un solo acto*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75.1 de la Ley de Procedimiento administrativo, y se facilitarán, con carácter obligatorio, por los órganos competentes, en plazo no superior a treinta días.

Esa intervención del Ministerio de la Vivienda supone una manifestación de aquella tendencia al respeto a la competencia específica de determinados órganos de la Administración. En definitiva se ha paliado en alguna manera la interpretación extensiva que venía haciéndose de lo dispuesto en la Ley de 8 de julio de 1963, sobre competencia en materia turística.

Sin embargo, el Ministerio de la Vivienda es, en este orden de cosas, ejecutor, en cuanto redacta el Plan, en unos casos, y meramente órgano consultivo en otros, siendo su informe obligatorio pero no vinculante.

4. Resolución.

a) El Proyecto de Plan, o el Plan elaborado, se remite, si ha sido el Ministerio de la Vivienda el órgano competente para ello, al de Información y Turismo, quien lo elevará, *en su caso*, con propuesta de resolución al Consejo de Ministros.

La salvedad subrayada «en su caso» permite pensar que el Ministerio de Información y Turismo puede adoptar uno de los siguientes acuerdos: 1) Elevar el Plan con la correspondiente propuesta de Decreto al Consejo de Ministros. 2) Devolver el Plan para hacer las rectificaciones que estime oportunas. 3) No estimar procedente la elevación al Consejo de Ministros para su aprobación.

De nuevo pasa a primer plano la competencia del Ministerio de Información y Turismo, ya que en definitiva la resolución del expediente por el Consejo de Ministros queda condicionada a que dicho Departamento ministerial lo someta a su consideración.

El silencio de los preceptos legales y reglamentarios acerca de posibles recursos administrativos y jurisdiccionales no empece

para que puedan ser ejercitados en cada caso los establecidos en las normas reguladoras de ambos procedimientos. Tal vez la cuestión fundamental vendrá constituida por la determinación de qué recurso administrativo sea el apropiado contra la resolución del Ministerio de Información y Turismo, en la que se acuerde la no elevación del expediente al Consejo de Ministros.

No existiendo precepto expreso que articule un recurso de súplica ante el Consejo de Ministros, ni apareciendo relación jerárquica apta para articular un recurso de alzada, puede concluirse afirmando que únicamente será posible interponer el recurso de reposición previo al ejercicio de las acciones correspondientes ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) Elevado el expediente al Consejo de Ministros, a este órgano se asigna la competencia para la aprobación del Plan de Ordenación Urbana.

Ahora bien, la declaración del Consejo de Ministros, que se producirá por vía de Decreto, no tiende primordialmente a la aprobación del Plan de Ordenación Urbana, sino a la declaración de Interés Turístico Nacional del Centro de que se trate, aprobándose *consiguientemente* el Plan de Ordenación.

c) Contenido del Decreto por el que se declara de Interés Turístico Nacional un determinado Centro.

Desde el punto de vista formal, la declaración puede exigir dos resoluciones del Consejo de Ministros; una a propuesta del Ministro de Información y Turismo, y otra a propuesta del Ministro de Hacienda, en el supuesto en que se concedan determinados beneficios de índole económica.

En efecto: el Decreto por el que se declara de Interés Turístico Nacional, comporta: 1) La consiguiente aprobación del Plan de Ordenación Urbana. 2) Los beneficios que se concedan para la ejecución de los proyectos, obras y servicios; las correcciones que se precise realizar en las instalaciones industriales existentes; las industrias que deban trasladarse; las correcciones que hayan de realizarse en los aprovechamientos ya existentes de bienes de dominio del Estado, Provincia o Municipio, dentro del Centro, a fin de hacerlos compatibles con el interés turístico, con señalamiento del plazo en que deban llevarlas a cabo.

Sin embargo, cuando los beneficios a conceder—de entre los que hemos indicado en el número 2) del párrafo anterior—consistan en reducción de determinados impuestos, puede llegar hasta el 50 por 100; concesión de un régimen fiscal de amortización de carácter especial sin limitación de ninguna clase durante el primer quinquenio; bonificación—puede llegar hasta el 90 por 100—de aranceles aduaneros para la importación de maquinaria o útiles para la construcción e instalaciones turísticas que no sean producidas por la industria nacional; o derechos de uso y disfrute en bienes de dominio público, o del Estado y de las Corporaciones locales, tales beneficios se conceden por un segundo Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Hacienda, Decreto que habrá de aprobarse simultáneamente al de declaración de Interés Turístico.

A vía de ejemplo, en Anexo, recogemos los Decretos correspondientes a la declaración de Interés Turístico Nacional del Centro «Monte Picayo».

2. Planes de Promoción Turística y Ordenación Territorial y Urbana de las Zonas de Interés Turístico Nacional.

Destacaremos las características fundamentales, que sirven a diferenciar este procedimiento del seguido para la declaración en relación con los Centros de Interés Turístico.

A') Plan de Promoción Turística.

1. Se elabora por la Dirección General de Promoción del Turismo.

Este órgano puede recabar, si lo estima conveniente, la colaboración de la persona que hubiere instado la declaración de Interés Turístico. Tal colaboración no obsta para la competencia de la Dirección General, único órgano que elabora el Plan.

2. En el Plan se determinará las obras y servicios a realizar, el orden de ejecución y sus características, teniendo en cuenta las condiciones de ordenación territorial y urbanística de la

comarca, así como las directrices o indicaciones que se juzguen oportunas.

Se contienen en él, entre otras circunstancias, los proyectos de agrupación o agrupaciones forzosas de los Municipios comprendidos en la Zona, que habrá de constituirse para atender a los intereses turísticos comunes.

3. Órgano competente para acordar la aprobación del Plan es, en este caso, el Consejo de Ministros, por acuerdo a propuesta del Ministro de Información y Turismo, que adoptará la forma de Decreto y se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

En el cuerpo del acuerdo se determinará el plazo dentro del cual los Ministerios de la Vivienda o de Obras Públicas habrán de proceder a elaborar el correspondiente Plan de Ordenación Territorial y Urbana.

B') Plan de Ordenación Territorial y Urbana.

La distinta naturaleza de los Centros y Zonas lleva a prever, en el segundo caso, no solamente la elaboración de un Plan de Ordenación Urbana, sino de un Plan de Ordenación Territorial y Urbana, si bien la ordenación territorial se opere con una finalidad concreta, la turística, quebrando con ello la necesaria planificación territorial nacional de carácter general.

1. El Plan habrá de redactarse en el plazo previsto en el acuerdo de aprobación del Plan de Promoción Turística.

2. Es órgano competente el Ministerio de la Vivienda, pero su actuación aparece proyectada en forma distinta a como se producía en relación con el Plan de Ordenación Urbana de los Centros, puesto que aquí, al propio tiempo que se remite el ejemplar del Plan de Promoción al Ministerio de la Vivienda, se comunica dicho traslado al de Obras Públicas al objeto de que designe el representante o representantes que crea pertinentes para la elaboración conjunta de dicho Plan. No hay, por ende, una competencia excluyente del Ministerio de la Vivienda, sino concurrente con el Ministerio de Obras Públicas, aun cuando sea aquél el que figure en primer término en su ejercicio.

Es más, sin perjuicio de la necesaria comunicación y cola-

boración de los Ministerios de Educación y Ciencia, en los supuestos de existir lugares declarados de interés histórico, artístico o arqueológico, y a la Corporación local o entidad que instó la declaración para que presten las oportunas colaboraciones, el Ministerio de la Vivienda puede solicitar del de Información y Turismo que constituya una *Comisión de Trabajo de la Comisión Interministerial de Turismo*, presidida por el Director general de Urbanismo e integrada por los Directores generales de Carreteras y Caminos Vecinales, y de Administración Local, al objeto de que sea dicha Comisión de trabajo la que elabore en el plazo ordenado el Plan de Ordenación Territorial Urbana, pudiendo acordar la incorporación a dicha Comisión de cualquier otro componente de la Comisión Interministerial de Turismo, así como la asistencia de las personas que fueren expresamente convocadas.

3. El Plan se redactará de acuerdo con los principios y normas de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación urbana, así como con cualquier otro Plan urbanístico, monumental o de obras públicas *ya aprobado*—valen las consideraciones ya hechas sobre el particular—que afecte a la Zona. Se hará, al propio tiempo, de conformidad y con plena sujeción a las necesidades y supuestos contenidos en el Plan de Promoción Turística.

4. Elaborado el Plan, será remitido por el Ministerio de la Vivienda al de Información y Turismo, quien unirá el original al correspondiente Plan de Promoción Turística y elevará en término de dos días el duplicado, junto con copia del de Promoción y de todo lo actuado, a la Comisión Interministerial de Turismo, para que por ésta se emita el oportuno informe, en el plazo máximo de treinta días. De no hacerlo en dicho término se entenderá que se encuentra conforme con la declaración de Zona de Interés Turístico Nacional.

5. La resolución del expediente compete al Consejo de Ministros. Al objeto de que se adopte el acuerdo pertinente, el Ministerio de Información y Turismo remite el expediente, junto con la propuesta de Decreto por el que se declare el Interés Turístico Nacional de la Zona y consiguiente aprobación del Plan de Ordenación Territorial y Urbana.

El acuerdo se adoptará en forma de Decreto, con contenido se-

mejante al ya señalado para la declaración de Centros. Sin embargo, conviene destacar que en el Decreto se determinará expresamente la creación del cargo de Comisario de Zona, que será el órgano gestor de ésta.

No contiene el Decreto en cuestión la determinación de los beneficios de carácter económico, sino que al igual que ocurría con la declaración de Centros de Interés Turístico Nacional, la fijación de los que se estime oportunos se efectúa por medio de un segundo Decreto, a propuesta del Ministerio de Hacienda, dictado simultáneamente.

IV. CONCLUSIONES

Si al exponer el procedimiento no se han adoptado criterios de pureza sistemática, sino que se ha seguido el propio camino del texto reglamentario, ello se debe a que creemos refleja mejor la realidad del sistema, incluso con las imperfecciones inherentes al mismo. No obstante, resulta posible formular unas conclusiones que reduciríamos a las siguientes:

1.^a La declaración de Centro o de Zona de Interés Turístico Nacional se obtiene a través de un procedimiento complejo.

2.^a Las normas aplicables, no obstante la minuciosa regulación contenida en el Reglamento de 23 de diciembre de 1964, son de rango y naturaleza heterogénea.

3.^a El respeto a las competencias propias de cada ente, y dentro de ellos a cada órgano de la Administración, no siempre conseguido, lleva a multiplicar las consultas, dictámenes e informes, en detrimento de la agilidad y economía procedimental.

4.^a Tales defectos se subsanarían atribuyendo la competencia a un órgano mixto, al que correspondería el conocimiento del expediente, en sus diversas fases, con excepción de los acuerdos de declaración de Centro y Zona de Interés Turístico, que se reservan a la competencia del Consejo de Ministros.

5.^a La redacción del Plan de Promoción y del Plan de Ordenación deberían hacerse de forma simultánea.

6.^a El reconocimiento de los beneficios de carácter económi-

co podría hacerse en el mismo expediente y ser establecidos de forma unitaria en el Decreto de declaración de Centro o de Zona de Interés Turístico Nacional.

ANEXO

Declaración de Centro de Interés Turístico Nacional de la finca denominada «Monte Picayo», en el término municipal de Sagunto (Valencia).

Decreto 2.329/65, de 22 de julio.

Artículo 1. A instancia de D. X. X. se declara Centro de Interés Turístico Nacional la finca «Monte Picayo», considerándose tal la que con dicha denominación se encuentra situada en la Provincia de Valencia, término municipal de Sagunto, partido de Gausa, comprensiva de trescientas doce hanegadas de monte pinar y algarrobos, inscrita en el Registro de la Propiedad al tomo...

Art. 2. Se aprueba el Plan de Ordenación Urbana de dicho Centro.

Art. 3. Las personas que al amparo o como consecuencia de los Planes de Promoción y Ordenación de dicho Centro realicen en el mismo inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo, gozarán de preferencia para la obtención de créditos oficiales, entendiéndose implícita la declaración de excepcional utilidad pública en todos los proyectos elaborados con sujeción a dichos Planes.

Decreto 2.342/65, de 22 de julio.

Artículo 1.1. De acuerdo con lo que previene el artículo veintinueve de la Ley ciento noventa y siete/mil novecientos sesenta y tres, las personas que al amparo o como consecuencia del Plan de Ordenación del Centro de Interés Turístico Nacional de «Monte Picayo», realicen inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo gozarán de los siguientes beneficios:

a) Reducción de un 50 por 100 del Impuesto general sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados que graven los actos de constitución y ampliación de Sociedades que tengan por objeto directo y exclusivo dichas actividades y los contratos de adquisición de los terrenos comprendidos en el Plan de Ordenación.

b) Libertad de amortización durante el primer quinquenio a efectos del impuesto sobre Sociedades y de la cuota por beneficios del Impuesto industrial, en la forma que reglamentariamente se determine.

c) Reducción de un 90 por 100 de los derechos arancelarios para la importación de maquinaria o útiles necesarios para la construcción e instalaciones turísticas que no sean producidas por la industria nacional, debiendo acreditarse este extremo mediante certificación expedida por el Ministerio de Industria.

2. Los beneficios concedidos en los apartados a) y c) del párrafo anterior tendrán una duración de cinco años, contados a partir de la publicación de este Decreto.

Art. 2.1. La maquinaria importada al amparo de la bonificación otorgada en el apartado c) del artículo primero del presente Decreto podrá ser únicamente utilizada para el fin previsto en esta forma, y su empleo en otros distintos provocará la pérdida del beneficio, con la obligación de satisfacer la parte de derechos arancelarios que se hubiese bonificado sin perjuicio de las sanciones tributarias que procedieren.

2. Una vez concluidos los trabajos para los que se importó la maquinaria referida en el párrafo anterior, para que puedan ser utilizadas en otras que no estén protegidas por este beneficio deberán abonarse los derechos que correspondan.

Art. 3. Todos los beneficios concedidos por este Decreto se entenderán estrictamente condicionados en su disfrute al cumplimiento de las normas y directrices contenidas en el Plan de Ordenación. Su inobservancia determinará la aplicación de las medidas previstas en el artículo veinticinco de la Ley ciento noventa y siete/mil novecientos sesenta y tres.