

Los 27 Centros de Interés Turístico Nacional

Los expedientes conservados en (y de) Andalucía

ANTONIO JOSÉ GARCÍA SÁNCHEZ

ARCHIVO GENERAL DE ANDALUCÍA

En la década de los años 60, coincidiendo con la llegada de Manuel Fraga Iribarne al Ministerio de Información y Turismo, el sector turístico español va a cobrar un papel destacado en las políticas estatales de planificación económica, desarrolladas por el franquismo desde fines de los años cincuenta. Desde 1957, con la entrada en el gobierno de los ministros tecnócratas, la política económica autárquica, preconizada por los ministros falangistas, es sustituida por un modelo económico planificado, basado en medidas liberalizadoras y de austeridad del gasto público. La política económica planificada va a cristalizar en el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959 y en los distintos Planes de Desarrollo Económico y Social que se desarrollaron entre 1964-1973. Estos planes tenían un marcado perfil industrial y centraban sus objetivos fundamentalmente en la implantación de polos industriales en regiones poco desarrolladas. Aunque inicialmente la actividad turística se incluía en los planes como un elemento coyuntural y de carácter netamente instrumental, la relevancia que dentro de la economía española fue adquiriendo el turismo provocó que este sector se convirtiera en objeto de atención preferente en la planificación económica. No en vano, el crecimiento que experimentó el turismo exterior posibilitó la arribada de una importante cantidad de divisas extranjera que permitió equilibrar la deficitaria balanza de pagos española.

La planificación del turismo se materializó en políticas de regularización y fomento del sector, destinadas al desarrollo

ordenado y a la promoción de nuevas zonas turísticas. La acción estatal pretendía una ordenación racional del territorio de aquellos espacios naturales potencialmente atractivos para el desarrollo turístico, que hasta ese momento no habían sido explotados por la falta de iniciativa privada y por la ausencia de políticas públicas de fomento. De un lado, se pretendía impulsar la aparición de nuevos focos de aprovechamiento turístico en zonas vírgenes, sin que este estímulo conllevara un desarrollo urbanístico desordenado, que a la larga pudiera resultar contraproducente y poco atrayente al turismo extranjero. De otro lado, se establecieron ventajas económicas y jurídicas que convirtieron a estas zonas en un producto atractivo a la inversión de capital privado.

Como resultado de estas políticas, el sector turístico español quedó afectado por un marco legal cuyas normas más determinantes fueron la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional y el Reglamento que regulaba esta ley, aprobado por el Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre. En la ley se fijaba como objetivo fundamental la ordenación turística del territorio a través de la declaración, planificación y desarrollo de Zonas de Interés Turístico Nacional y de Centros de Interés Turístico Nacional. Nacían de esta forma dos nuevas figuras jurídicas llamadas a determinar el desarrollo del sector turístico, si bien en la práctica solo los centros alcanzarían cierto éxito en el objetivo señalado por la ley, frente a la nula repercusión obtenida por las zonas, de las que no se llegó a efectuar ni una sola declaración.

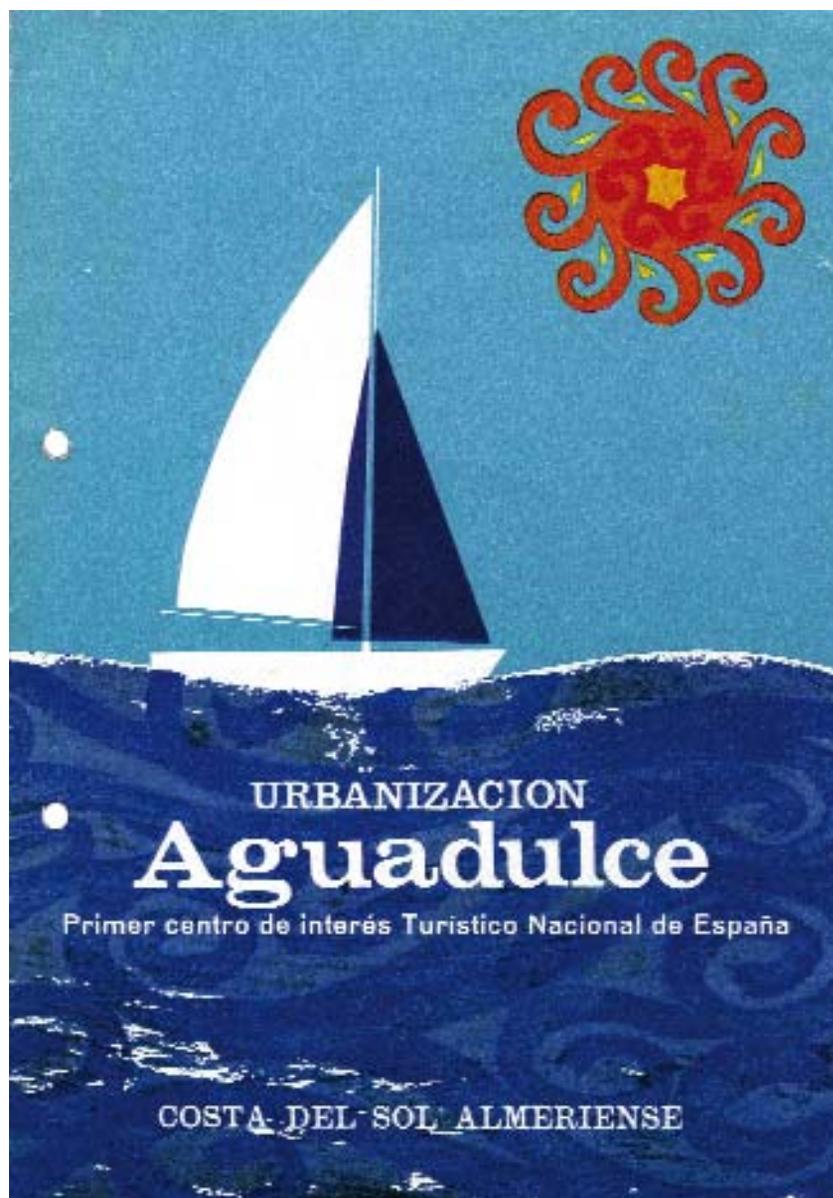
Los Centros de Interés Turístico Nacional quedaban definidos como las “áreas delimitadas de territorio que, teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, serían ordenadas racionalmente en cuanto a la urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento. Para que una zona fuera declarada Centro de Interés Turístico Nacional debía de cumplir tres condiciones: que ofertara una capacidad mínima de 500 plazas en alojamientos turísticos; que contara con una extensión superficial continua no inferior a diez hectáreas; y, por último, que dispusiera de los servicios adecuados a su capacidad de alojamiento. Además, los centros turísticos ya existentes o proyectados podían conseguir la declaración como Centro de Interés Turístico Nacional siempre que se asentaran en territorios en los que existieran bellezas naturales, contarán con facilidades para la práctica de deportes y la vida al aire libre, con la existencia de lugares edificios o complejos de interés artístico, histórico o monumental de notoria importancia.

UN PROCEDIMIENTO COMPLEJO. Desde el punto de vista administrativo, los expedientes de declaración seguían un procedimiento relativamente complejo en el que intervenían varios ministerios y distintas administraciones. Los documentos clave en torno a los cuales giraba todo el procedimiento eran el Plan de Promoción Turística y el Plan de Ordenación Urbana del centro a declarar.

El primero de ellos, el Plan de Promoción era redactado por el promotor del cen-

tro y debía recoger, al menos: la extensión superficial expresada en hectáreas y su delimitación señalando de forma precisa los linderos; el número mínimo y máximo de alojamientos turísticos que se construirían y de los existentes, en su caso, señalando la proporción de alojamientos por hectárea; la exposición detallada de todas las instalaciones y servicios imprescindibles; la determinación detallada del estilo, volumen y densidad de las construcciones a realizar en el centro, atendiendo a su adecuación al paisaje y tradición artística del lugar; el estudio económico de las obras de infraestructura para las instalaciones y servicios, incluyendo los gastos por hectárea a urbanizar; la expresión concreta de las correcciones a introducir en sus instalaciones por parte de las industrias existentes en el centro. Una vez que el Plan de Promoción Turística obtenía el visto bueno de los técnicos del ministerio, era aprobado mediante la pertinente orden ministerial que se publicaba en el BOE.

Entonces se iniciaba la que puede la segunda fase clave del procedimiento de declaración, centrada en la redacción y visado del Plan de Ordenación Urbana del Centro, que debía contener las características técnicas, sanitarias y urbanísticas del proyecto. Una vez que el promotor presentaba el plan, éste debía ser informado entre otros organismos por el Ministerio de Obras Públicas, la Comisión Central de Saneamiento del Ministerio de Gobernación, por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, por la Dirección General de Bellas Artes y, en última instancia, por la asesoría jurídica del Ministerio de Información y Turismo. Una vez reca-



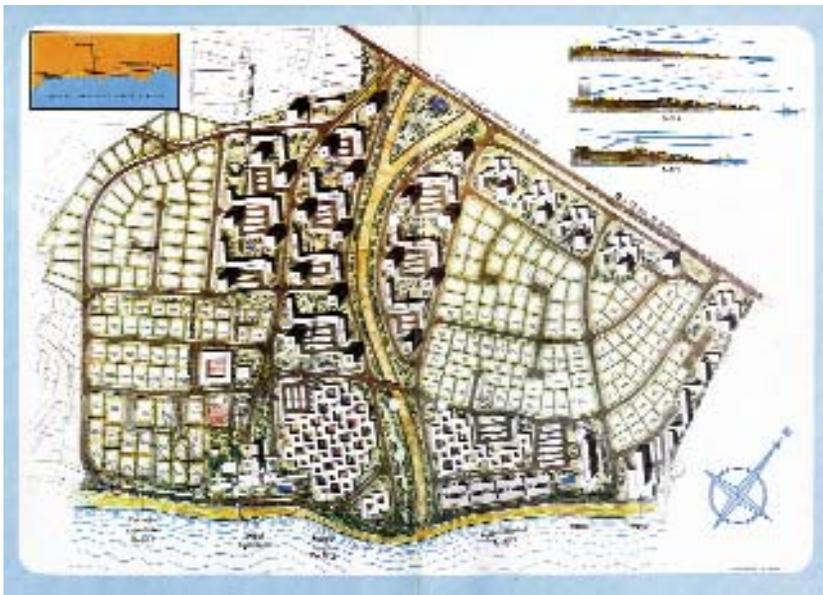
Portada del díptico publicitario del Centro Turístico Nacional de Aguadulce en Almería.

bados todos los informes favorables, el Ministerio de Turismo elevaba el expediente al Consejo de Ministros para la declaración de Centro de Interés Turístico mediante decreto.

De forma paralela a la elevación de la propuesta de Decreto al Consejo de Ministros, el Ministerio de Información y Turismo comunicaba la declaración al de Hacienda, para que determinara los beneficios fiscales que conllevaba anexos esta calificación. Entre los posibles beneficios se señalaban: la reducción de hasta un

50% de los impuestos que gravaban los actos constitutivos de sociedades, los contratos de adquisición de terrenos y las declaraciones de obra nueva; la concesión de un régimen fiscal de amortización de carácter especial; la bonificación de hasta el 90% de los aranceles aduaneros para la importación de maquinaria no producida por la industria nacional; la preferencia en la obtención de créditos oficiales, entendiéndose la declaración de utilidad pública y los derechos de uso y disfrute de los bienes de dominio público.

La relevancia que adquirió el turismo dentro de la economía provocó que este sector se convirtiera en objeto de atención preferente en la planificación económica del desarrollismo



Plano de la urbanización del Centro Turístico Nacional de Aguadulce en Almería.

LOS EXPEDIENTES ANDALUCES. En el Archivo General de Andalucía se conservan los expedientes de declaración de Centros de Interés Turístico Nacional de todos los centros andaluces que solicitaron y obtuvieron dicha calificación del Ministerio de Información y Turismo. Los expedientes producidos por este ministerio pasaron a la Junta de Andalucía cuando asumió las competencias en materia de turismo. En el año 1991 los expedientes ingresaron en este archivo a través de la Consejería de Economía y Hacienda, que por entonces ejercía las competencias de turismo. En concreto, ingresaron 196 cajas correspondientes a la declaración de hasta 27 Centros de Interés Turístico Nacional, repartidos entre las provincias de Málaga (5 centros), Cádiz (9 centros), Huelva (4 centros), Almería (4 centros), Granada (4 centros) y Sevilla (1 centro).

La mayoría de los centros andaluces (20) se ubicaban en zonas costeras y buscaban la puesta en valor de los terrenos colindantes a centenares de kilómetros de playas. En la provincia de Cádiz, al analizar la distribución de los centros situados en el Campo de Gibraltar, se observa que las declaraciones se orientaron a dar una salida occidental a la ya por entonces saturada Costa del Sol malagueña (Guadacorte en Los Barrios, La Alcaidesa y Sotogrande en San Roque, Horizonte de Quintana en Algeciras, Cabo de Plata y El Cuartón en Tarifa y Los Portichuelos en La Línea). En Huelva la declaración de sus cuatro centros costeros (Isla Canela en Ayamonte, El Portil en Cartaya, Matalascañas en Almonte y Mazagón en Palos de la

Frontera) supuso la creación de un polo de atracción turística, mediante el establecimiento de núcleos turísticos junto a la costa desconectados de los centros urbanos preexistentes. En la Costa del Sol se declararon centros con los que se pretendía dar cierta ordenación al desarrollo urbano-turístico anterior a la ley del 63 (Nueva Andalucía y Pinomar en Marbella, Torremuelle en Benálmadena y Benahavis en el municipio homónimo). En Almería (Roquetas y Aguadulce en Roquetas del Mar, El Oasis de la Costa del Sol en Dalías y Las Marinillas en Almería) y en Granada (Playa de Granada en Motril) se produjeron las declaraciones de los centros de forma inconexa sin que hubiera un modelo definido de implantación.

La siguiente tipología en importancia por el número de centros declarados, es la que se podría denominar de turismo de interior. Son tres los Centros de Interés Turístico Nacional de esta clase declarados en Andalucía (Las Navas de San Luis en Parauta, El Santiscal en Arcos de la Frontera y Parque de Cubillas en Albolote). El escaso interés demostrado en la declaración de centros de interior evidencia que esta vertiente del sector todavía se encontraba en un estado incipiente de desarrollo y que no había alcanzado el éxito que conocería después.

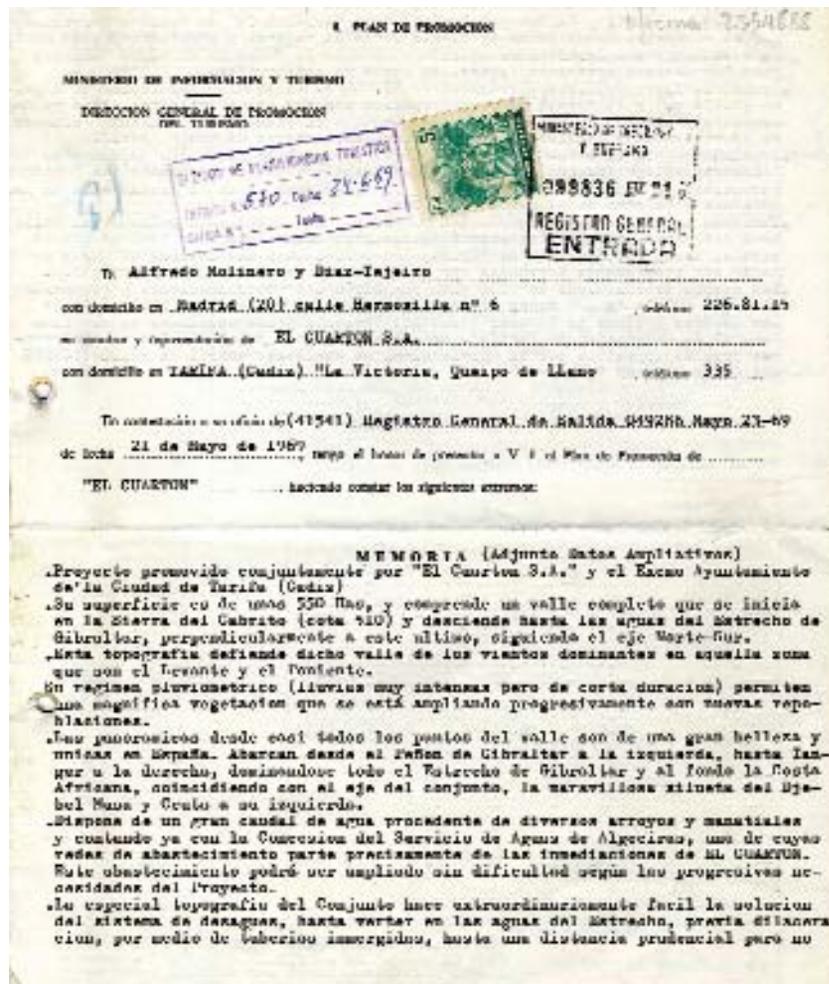
Otra tipología de Centros de Interés Turístico Nacional declarados en Andalu-

cía fue la compuesta por los núcleos destinados al turismo de nieve: El Serrallo y Sol y Nieve, en Granada.

Por último, habría que señalar un tipo de centro vinculado a la cercanía más o menos remota de grandes ciudades: los centros de segunda residencia. Se ubicaban en parajes singulares no muy alejados de las grandes urbes, de ahí que a nivel nacional la mayoría de ellos se localizasen a cierta distancia de capitales como Madrid, Barcelona, Zaragoza, Valencia, Vigo, etc. En el caso andaluz el único centro que podríamos calificar de segunda residencia fue el de Las Pajanosas, en la provincia de Sevilla.

PROBLEMAS Y VICISITUDES. Con todo, el hecho de que una promoción consiguiera la calificación de Centro de Interés Turístico Nacional no aseguraba su éxito, antes bien, muchos de ellos tuvieron problemas en su puesta en marcha y, en algunos casos, nunca llegaron a construirse. Una vez que los centros eran declarados, su desarrollo quedaba fiscalizado por funcionarios del Ministerio de Información y Turismo, que debían de velar por que se cumplieran los principios señalados en el decreto de declaración. Cada centro era objeto de inspección y control, los documentos producidos por este seguimiento se han conservado junto con los expedientes de declaración. Gracias a

Que una promoción consiguiera la calificación de Centro de Interés Turístico Nacional no aseguraba su éxito. Algunas tuvieron problemas en su puesta en marcha y otras no llegaron a construirse



Plan de Promoción Turística de El Cuartón en Tarifa (Cádiz).

ellos conocemos los problemas y vicisitudes que vivieron.

De un lado, la crisis del petróleo de la década de los 70 afectó negativamente al sector inmobiliario, lo que motivó que las promociones proyectadas no alcanzaran la demanda esperada y que algunas de ellas tuvieran que modificar sus planes de ordenación urbana o, en los casos más extremos, no llegaron a construirse. Entre los centros declarados que no se convirtieron en realidad podemos citar el caso de Las Navas de San Luis en Parauta, a cuyo promotor se le abrió expediente sancionador ante la nula actividad del mismo. En otros casos, el proyecto inicial hubo de ser modificado, como en el centro de El Santiscal en Arcos, donde el promotor solicitó que se le permitiera construir viviendas de un tamaño menor al aprobado, dado que la crisis había acabado con compradores interesados en chalets de más de 1000 m².

Otros encontraron problemas suscitados posteriormente al momento de la declaración y relacionados con intereses sobrevenidos en los terrenos en los que debían ubicarse. Fue el caso del centro de Guadacorte en Los Barrios. Su construcción se vio cortada de raíz al chocar con una iniciativa de tipo industrial. El proyecto de instalación de la factoría metalúrgica de Acerinox en terrenos colindantes con los de Guadacorte provocó un fuerte choque de intereses político-económi-

cos en las que en centro turístico tenía todas las de perder. La tensión, tal como evidencia el expediente conservado junto al de declaración, llegó a las más altas instancias políticas del momento y terminó por dirimirse de forma negativa para los promotores del centro turístico, del que únicamente llegó a construirse un hotel.

Otro caso parecido fue el que vivió el centro Las Marinillas de Almería, que se vio afectado por la calificación de parte de sus terrenos como zona de servidumbre del aeropuerto almeriense. Evidentemente, la construcción de un aeropuerto, con lo que esto supone de contaminación acústica, casaba mal con la instalación de un centro de descanso y recreo.

En otros centros se puede apreciar que su desarrollo estuvo muy condicionado por las características jurídicas de los terrenos colindantes. Un caso paradigmáti-

co es el del centro de Matalascañas en Ayamonte, cuya existencia estuvo desde el momento de su proyección constreñida por su vecindad con el Parque Nacional y Natural de Doñana. Otros centros, como los de Cabo Plata y El Cuartón en Tarifa, se vieron limitados por su cercanía a terrenos militares. Amén de las restricciones que conllevaba la construcción junto a terrenos militares, la legislación militar impedía que los extranjeros participaran en estas promociones, con lo que se retrasaba una fuente de capital privado importante a estas iniciativas.

La impresión que queda tras analizar los expedientes conservados en el Archivo General de Andalucía es que los Centros de Interés Turístico Nacional constituyeron un intento de dar una solución racional a la explosión que vivió el sector turístico en los años 60. No obstante, la complejidad administrativa, la multiplicidad de intereses y la propia dinámica de los sectores implicados impidió que alcanzaran los fines perseguidos, a pesar de que, al menos cuantitativamente, obtuvieron un éxito relativo. ■

El proyecto de instalación de la factoría metalúrgica de Acerinox en terrenos colindantes con los de Guadacorte en Los Barrios provocó un choque de intereses en las que el Centro Turístico fue el perdedor