

ASPECTOS JURIDICO Y SOCIAL DEL TURISMO ESPAÑOL (*)

El turismo no consiste en el desplazamiento de pueblos y masas de los que existen ejemplos en los tiempos bíblicos, en la antigüedad clásica o en el medievo, impulsados por ideales religiosos, mercantiles, políticos o por afán de aventuras colectivas que se traducían en movimientos migratorios de consecuencias más o menos duraderas.

Después de la Revolución francesa, la sociedad europea se encuentra con un nuevo concepto de organización, y los relativos adelantos del transporte terrestre y marítimo provocan la apetencia de unos desplazamientos más cómodos y rápidos, con el atractivo de los cambios de ambiente, clima y costumbres, y la posibilidad de ensanchar el horizonte cultural de las gentes.

A principios del siglo XIX surgen los primeros atisbos de turismo propiamente dicho, bajo los auspicios de una organización inglesa de carácter privado, y los primeros turistas son el producto de una depurada selección social, personas económicamente bien acomodadas que inauguran la era de los viajes al continente europeo, y concretamente a Italia, Francia, Grecia y España, con elevada proporción hacia el primero de los países citados. Paralelamente surgen las narraciones y libros de viajes que aún hoy sirven de principio, fundamento y guía a todo turismo consciente de tipo intelectual. Fue, en suma, el siglo XIX el del turismo selecto de políticos, diplomáticos, escritores, artistas; pero en el siglo presente, y muy especialmente después de la segunda guerra mundial, el turismo se convierte en una ola creciente año tras año y, en lo que respecta a España, se llega a los momentos actuales con una verdadera avalancha de gentes que, procedentes de todas las partes del mundo, vienen a gustar en forma directa todo lo que nuestra Patria les ofrece y, por cierto, cada día con mayor técnica, precisión y buena fortuna.

A este auge impresionante han contribuido, desde un punto de vista material, el incremento y mejora de los transportes, que además se han hecho asequibles a casi todas las posibilidades económicas, el acondicionamiento de los hospedajes y, en lo espiritual o moral, la inquietud inherente a nuestra sociedad contemporánea, el ansia de bien vivir, de saber, de conocer, de extraer de la vida,

(*) Resumen de la conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 5 de febrero de 1964.

en suma, todo aquello susceptible de producirnos beneficios, goces, bienestar, satisfacción.

La Administración pública no ha podido permanecer indiferente ante este enorme incremento del turismo, considerando su realidad presente y previendo su desarrollo futuro. Consecuencia de ello es, en el orden jurídico, la evolución normativa, cada vez más acrecentada y perfeccionada, que no sólo sigue el desarrollo de las corrientes turísticas, sino que se adelanta a las mismas, sirviendo altos intereses patrióticos.

Antes de pasar someramente revista a los principales preceptos legales promulgados en orden a una auténtica promoción del turismo a través de la estructura estatal, providencial y municipal, en sus diversos aspectos, conviene recordar los antecedentes de la serie de normas legislativas que actualmente rigen esta actividad social. El 6 de octubre de 1905 se promulgó un Real Decreto creando una Comisión Nacional para fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero, Comisión que se encuadró en el antiguo Ministerio de Fomento. Seis años después, el Real Decreto de 19 de junio de 1911 creó la Comisaría Regia para el desarrollo del Turismo, y, con posterioridad, el Real Decreto de 25 de abril de 1928 instituyó el Patronato Nacional del Turismo, reorganizado en 1930. Por Ley de 30 de enero de 1938 se creó el Servicio Nacional de Turismo, encuadrado en el Ministerio del Interior, que se transformó en Dirección General del Turismo por Ley del año 1941, que encuadró a la referida Dirección General en el Ministerio de la Gobernación. El Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 creó el Ministerio de Información y Turismo, del cual pasó a depender la Dirección General del Turismo, y, por último, por Decreto de 8 de septiembre de 1962 se creó la Subsecretaría de Turismo en el seno de dicho Ministerio, con dos Direcciones Generales y otros Organismos complementarios que se ocupan de todo lo referente a la función turística en una organización más amplia que la anterior, consecuencia del aumento de su contenido, división de funciones y esfuerzo intenso para el logro de una mayor eficacia en sus finalidades.

Veamos ahora en forma sucinta la evolución legislativa en cada una de las diversas materias afectadas directamente por el tema turístico.

TRANSPORTE.—A partir del Gobierno Primo de Rivera-Guadalupe se comienza a pensar eficazmente en las medidas necesarias para establecer en España una red de caminos transitables, orientación que se prosigue posteriormente dentro de una serie de alternativas que reflejan la situación nacional de cada momento. En la época actual, la magna tarea de actualizar las vías de comu-

nicación terrestre de nuestra Patria se acomete en forma decidida en el Plan de Desarrollo, conjuntando la competencia profesional y la financiación suficiente, tanto en lo que se refiere a carreteras como a los problemas inherentes al transporte ferroviario.

En lo que se refiere al transporte marítimo, cabe pensar que es más lo que queda por hacer que lo ya logrado, y es de esperar que una legislación encaminada a procurar en todos los aspectos el perfeccionamiento de este tipo de comunicaciones entre la Península y las provincias insulares españolas mejore sustancialmente una situación todavía no satisfactoria.

En cuanto a las vías aéreas, una serie de preceptos legales protectores y estimulantes se han sucedido a partir de la Real Orden de 27 de febrero de 1930, para colocar a nuestras Empresas en condiciones favorables para soportar la competencia con las Compañías extranjeras.

ALOJAMIENTOS.—La legislación, en lo que se refiere a esto apartado, es abundante, cuidadosa y acertada. Constituyen jalones esenciales la Orden de 17 de marzo de 1909, la creación, mantenimiento y ampliación de la Red de Paradores y Albergues de Carreteras; el Decreto de 14 de junio de 1957, regulando la industria de hospedaje; las Ordenes de 27 de marzo y 15 de mayo de 1942, regulando el Crédito Hotelero; la Orden de 15 de julio de 1958, la de 6 de julio de 1961 y otras de menor significación.

La promoción del turismo ha sido objeto de una estructura administrativa, con abundancia de disposiciones legales encaminadas a regular iniciativas y otorgar garantías de todas clases, con una finalidad impulsora en todos los casos y desde todos los puntos de mira.

El turismo es un fenómeno ya consagrado y constituye un poderoso medio de intercambio social; por una parte, es un constante fluir de dinero que se distribuye en una serie de capítulos de gastos de los viajeros que recorren nuestro territorio nacional, pero al mismo tiempo supone un medio ideal para presentar a los visitantes de otros países todos los aspectos positivos de nuestra realidad, lo que tiene como consecuencia el hecho de que cada español se convierta en un colaborador más o menos directo de esta tarea patria.

Podemos afirmar que el turismo es viajar sin otra finalidad que la de ver y disfrutar de lo nuevo y desconocido. Sus principales estímulos son la apetencia de contrastes y la facilidad en los desplazamientos.

Existe turismo nacional e internacional; las consecuencias del segundo son mucho más importantes en lo que se refiere a su repercusión en la prosperidad del país visitado.

Hemos de subrayar la clara visión de nuestros gobernantes ante el fenómeno de la afluencia turística, creando órganos competentes y promulgando normas reguladoras. Podríamos aplicar a esta idea la frase de Tertuliano: "Somos de ayer y lo llenamos todo." La política de turismo en España atiende a la calidad y a la cantidad, manteniendo cifras que alientan un optimismo deslumbrador, a pesar de los esfuerzos lícitos y, a veces, ilícitos de la competencia. Somos pueblo apto para recibir un turismo superior, aristocrático en el mejor sentido etimológico de la palabra y, además, hemos despertado al ansia de recuperación del amor a lo nuestro; años de paz y experiencia han variado viejos conceptos y hoy sabemos apreciarnos a nosotros mismos e inspirar ese aprecio a los demás. Este aumento en el índice de la propia estimación y en el modo de expresarla, ha contribuido al auge de nuestro turismo. Se ha recuperado la mejor tradición de nuestra idiosincrasia, que nos habla en Cervantes de Barcelona, cortés y hospitalaria; de la sensible y ardiente Andalucía; del señorío castellano; de la nobleza de Aragón; de la seriedad vasca; de la dulzura gallega. Una inteligente propaganda y el testimonio público y repetido de muchos visitantes de otros países han contrarrestado totalmente una contumaz leyenda negativa. En esta tarea hemos de continuar con entusiasmo y sin desmayo, en las leyes, en las palabras y en las conductas de todos, utilizando el amor de las patrias chicas en aras de la Patria grande y empleando todos los medios a nuestro alcance para contribuir al triunfo definitivo del turismo español.

En este aspecto de "organización y métodos" he de aducir una opinión personal acerca de la conveniencia y utilidad de las conferencias internacionales para la promoción del turismo; el ejemplo de lo sucedido en la de Roma, agosto de 1963, abona mi criterio. El turismo tiene un carácter eminentemente nacional, porque los atractivos turísticos son también varios y diferentes, de modo que no cabe armonizar lo que por naturaleza es distinto e irreducible a un común denominador, por su propia heterogeneidad, siendo problema de política interna, en cada nación, organizar y valorizar su riqueza y atractivos turísticos.

Por ello es de gran importancia y necesidad el establecimiento de planes turísticos nacionales, como nuestra reciente Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico, cuidadosamente elaborados y conjugando multitud de elementos y factores para obtener un rendimiento repercutible en todos los ámbitos de la vida social.

En los Congresos internacionales ha de procurarse que el turismo, socialmente, sea correspondencia, compenetración, mutuo respe-

to, coincidencia de buenas y correctas conductas, sin alterar las normas encaminadas a promover y conservar el orden público. Figura también en primera línea el cultivo y conservación de una política de precios, a la que ayudan por una parte la favorable cotización de divisas para nuestros visitantes y por otra el mantenimiento de unos niveles en las tarifas de todos los sectores que pueden favorecer el normal desarrollo de nuestro turismo, ayudando al éxito de programas y buenos propósitos.

La actividad estatal y paraestatal debe cuidar de la difusión de cuantos atractivos poseemos dignos de ser admirados y conocidos, sin perder de vista la variedad de los viajeros que afluyen a España y de las motivaciones que les traen a nuestra Patria: distinguiendo entre los "troteros", que sólo aspiran a recorrer caminos, montes y playas disfrutando de la naturaleza; los deportistas de invierno y verano que ocuden a concursos y competiciones que conviene promover; los aficionados a viajar atendiendo a estímulos culturales, estudiosos que acuden a cursos y solemnidades académicas, admiradores del Patrimonio artístico nacional que acuden a nuestros museos para admirar su originalísimo tesoro donde el mismo se encuentra ambientado y de donde no debe salir; aficionados a nuestros bailes y canciones, para los que rige la misma regla, y muchos otros motivos para visitar España, que deben y pueden ser utilizados en beneficio del incremento de nuestro turismo.

A los visitantes hay que atraerlos con la verdad de todo lo bueno que tenemos; al país visitado, nuestra Patria, hay que conservarlo, realzarlo y destacar su contenido al fin de presentarlo en la forma que más ventajas pueda reportar, tanto a su conservación como a la satisfacción de quienes lo vieren.

En ambos aspectos destaca la formulación de rutas turísticas, de las que ya existen varias, pero todavía quedan muchas inéditas. Preparar un país para el turismo es algo más que esperar la llegada del visitante; precisa una labor de estudio y acción utilizando todos los resortes para lograr el fin propuesto: representaciones diplomáticas, entidades culturales, cámaras de comercio, medios propagandísticos como la fotografía, la radio y la televisión.

Creo un deber de conciencia frenar, con una fuerte dosis de amor a España y a sus variadísimas peculiaridades, el fenómeno de desespañolización, y ello por dos motivos, dignidad nacional y conveniencia turística. Consentir que vayan perdiéndose costumbres, conductas y ambientes autóctonos, conduce a una estandarización de negativas consecuencias en materias turísticas. Nadie viaja para disfrutar de lo que ya tiene. Poco respeto merece, además, quien cambia su fisonomía y sus costumbres por otras no siempre mejores ni más saludables.

Recuerdo haber oído a la insigne doña Emilia Pardo Bazán una exclamación aplicable a la defensa de esta idea: "¡Ay de nuestro yo, que se nos escapa, que nos lo roban!" Debemos atender este grito angustiado de alarma, no con un espíritu de reprobable xenofobia, sino como saludable cautela en favor de todos los aspectos propios de nuestra vida nacional, que debe mantenerse inalterable para que así puedan ser admirados y ponderados por tantos millones de seres de todo el mundo que anualmente nos visitan.

Después de todo lo esbozado, parece oportuno resumir en forma concreta y adaptada a la realidad cuanto quepa expresar y prever sobre los aspectos jurídico y social del turismo en nuestra Patria, a fin de procurar un desarrollo completo y un pleno éxito en la actual política turística.

En el aspecto jurídico se ha atendido a la organización y a las funciones, a la estática y a la dinámica. Se manifiesta un entusiasmo con aspiraciones de superación confirmadas por las estadísticas, se regula el turismo de minorías y el de masas. Y ante la realidad, la Administración pública se afana y se ufana en procurar, mediante actos y normas, encauzar debidamente esa corriente beneficiosa. Conviene hacer hincapié en algunos aspectos fundamentales que han de ser atendidos con el diligente esmero a que nos tienen acostumbrados los encargados de tal misión.

En primer lugar nuestra red de carreteras; desde los tiempos del General Primo de Rivera y del Ministro Guadalhorce se ha ses-teado un poco, pero ahora se pone seriamente un gran remedio a las deficiencias existentes, porque el aluvión turístico de viajeros en automóvil es el más numeroso e importante. Respecto a los transportes aéreos, también se está al cuidado de financiar las mejoras necesarias. En cuanto al transporte marítimo, si mucho se ha realizado, todavía queda bastante por hacer. La principal faceta es la de Baleares y Canarias. Baleares, como provincia que recibe mayor número de viajeros, necesita se ordene y facilite esta clase de transporte, cuyo perfeccionamiento, ventajosísimo, no supone un esfuerzo titánico. En cuanto a Canarias, la política de transporte ha de continuar orientándose hacia la economía de los pasajes, comenzando por los viajeros españoles, estableciendo, según las épocas y la naturaleza y circunstancias de los usuarios, tarifas especiales para familias numerosas, grupos de empresa, etc.

Nuestras playas, singularmente las de Levante y Sur, parecen haber llegado a un punto de saturación, si bien quedan todavía rincones deliciosos en provincias como las de Huelva, que pueden aspirar a competir con otros lugares ya consagrados por los turistas.

Nuestras montañas tienen maravillosas características para un desenvolvimiento muy superior al que ahora disfrutan y podrían

competir con las francesas, suizas y austríacas, en condiciones muy favorables por su situación, accesos, bellezas naturales y precio de los servicios. Pueden esperarse medidas de buen gobierno, además de las ya dictadas, que llenen el vacío que en algunos aspectos presenta este problema.

Tema especialísimo es el de la propaganda turística, en la que es forzoso mantener y sostener las peculiaridades que constituyen, quiérase o no, máximos atractivos para quienes vienen a nuestro suelo. Para ello, la propaganda precisa un asesoramiento continuo y bien intencionado, que mantenga puro y sin alteración el verdadero sentido de nuestras cosas, teniendo presente que el turismo busca la nota diferencial, el cambio de ideas, de modos, de paisajes, de ambientes. Yo me atrevería a pedir que se conserven en lo esencial nuestras emisiones de radio y televisión en puro y neto castellano; que las cartas de nuestros restaurantes se redacten preferentemente en nuestra lengua; que, sin perjuicio de una información en idiomas extranjeros, difundida profusamente, queden mantenidos los fueros de nuestra personalidad, forzando, en forma suave y delicada, pero tenaz, a que "ellos" entrasen en nosotros, mejor que "nosotros" entremos en ellos.

Pero la expansión de una propaganda turística tiene como secuela ineludible cierta colaboración especializada, que cristaliza en las llamadas Agencias de Viajes, verdaderas fuentes semificiales de perfeccionamiento y avance en la empresa de promover, encauzar y conservar las corrientes de tráfico turístico. Estas Agencias sirven admirablemente a la cooperación con los elementos oficiales en la tarea de promoción turística, y la Administración se apoya en ellas y las regula con normas y estímulos adecuados a la ampliación de sus funciones y al logro de garantías de exacto funcionamiento. En este campo, el Estado ha de buscar facilidades compensadas con seguridades adecuadas, produciéndose así una política de agencias turísticas, cuyos encargados actualmente saben de un modo perfecto cómo conjugar los diversos elementos de su difícil misión.

Coadyuvan eficazmente a la gran obra del fomento turístico diversos órganos administrativos, estatales y paraestatales, cuya eficacia práctica se demuestra con un ligero estudio de las estadísticas de visitantes en los últimos años y con los comentarios elogiosos que dichos viajeros hacen a su regreso al país de origen. En pocas facetas de la vida social se cumple, con mayor rigor que en el turismo, con el pensamiento de Pestalozzi, cuando escribía: "No queremos una estatificación del hombre sino la humanización del Estado."

Esta acción en pro del turismo arranca de la vida local y llega hasta las más altas esferas de la nación, utilizando la energía y en-

tusiasmo de los municipios, provincias y regiones, a través de las Juntas de Turismo, hasta llegar a fórmulas de orientación y coordinación a escala nacional en los Organismos Centrales. Sin embargo, se puede utilizar y aprovechar la colaboración de otras entidades, tales como las Casas Regionales existentes en ciudades como Madrid, que pueden servir de asesoramiento a las Autoridades turísticas, si se cuenta con ellas en forma oficial.

A través de los precedentes comentarios puede sistematizarse una opinión sobre determinados aspectos de una labor positiva en pro de una mayor expansión turística de nuestra Patria.

La complejidad de temas es inmensa y las medidas de gobierno demasiado variadas para sujetar unos y otras a una exposición ordenada dentro de los límites de una disertación académica. Es por ello inevitable el dejar sin rellenar muchos huecos e incurrir en muchas omisiones a lo largo de este trabajo.

Subrayamos, en el aspecto jurídico, la importancia del orden público. La garantía de paz en nuestro suelo, la excelente situación sanitaria del país, la sensación por parte del forastero de sentirse asistido por la Autoridad, la comprensión de nuestro carácter hospitalario y acogedor, de nuestra transigencia con los modos ajenos hasta los límites de la propia estimación y dignidad, todas estas circunstancias son valoradas en un repertorio de atracciones turísticas y de motivaciones para la visita a España.

Dejando el orden jurídico y social para pasar a otros aspectos, hemos de hacer constar la baratura y simplicidad de nuestra vida, la atractiva diversidad de nuestras condiciones climatológicas, el acondicionamiento de servicios de infra-estructura e instalaciones de carácter turístico, las facilidades de adquisición y conservación de vehículos, la originalidad de nuestro folklore y muchas otras cosas más que harían interminable la enumeración y que abonan la certidumbre absoluta en el maravilloso porvenir de nuestro turismo.

Pero hay que pensar en el futuro, en alcanzar la saturación absoluta, lo que me atrevo a llamar "la estabilización del turismo" haciendo frente a la competencia de otros países en lucha incruenta y en buena lid. Es ésta una tarea no sólo nuestra, sino también de las generaciones futuras. Sirvanos de estímulo el verso de Virgilio: "Possuit quia posse videntur": podemos porque creemos que podemos.

Esta empresa debe encontrar un eco decidido en todos y cada uno de los españoles, desde sus respectivos puestos en el concierto de la vida nacional, ya que es necesario el entusiasmo individual para el pleno rendimiento de las finalidades colectivas. Conviene competir plenamente con los más fuertes y los más preparados, acu-

diendo a las Ferias y Exposiciones internacionales con todo lo que de nuestra Patria pueda incitar al turismo de fuera a visitarnos, teniendo presente las distintas clases de personas, intelectuales, aficionados a la contemplación de obras de arte en sus diversas manifestaciones, turistas que buscan el descanso, la comodidad y la alegría del ambiente. Hay que atender, en suma, tanto al turismo de cantidad como al de calidad.

Por otra parte, pensemos que una cosa es cultivar el pintoresquismo, y otra, centrar en él todas nuestras aspiraciones en orden a la atracción del turismo. Estimemos el valor de nuestras bellas canciones, pero sin descuidar otras cualidades sobresalientes y peculiares de nuestro país, y todo ello sometiéndonos a consignas técnicas y a quienes las representan con su propia personalidad.

La condensación de cuanto al turismo se refiere en su carácter gubernamental se concreta en el reciente discurso del señor Ministro del ramo ante las Cortes del Reino. El Decreto de noviembre de 1963 ("B. O. del Estado" de 3 de diciembre) refrenda y consolida al máximo los esfuerzos oficiales, al crear la Empresa Nacional de Turismo.

Las consignas técnicas a que antes aludí tienen que estar impregnadas del espíritu adecuado y siempre mirando con amor a todo lo nuestro, esforzándonos en mantener nuestra discreción, nuestra dignidad y nuestra diligencia, tres factores primordiales en toda obra encaminada a procurar éxitos rotundos y duraderos.

España está llamada en nuestro tiempo a dar satisfacción a los deseos de bienestar del mundo, que añora felicidad y procura buscarla en aquellos rincones de la tierra en los que parece que todavía no existen graves inquietudes y temores. Nuestras montañas, nuestras costas, tesoros artísticos y monumentales, cielo azul, recuerdos y huellas de viejas civilizaciones, y muchas cosas, están a disposición de nuestros visitantes, servidas como en una bandeja orlada de paz y orden, todo ello unido a la caballerosidad de nuestros hombres y la dignidad encantadora y magnífica de nuestras mujeres.

En el panorama jurídico social que el turismo presenta podemos apreciar perspectivas muy favorables y mañanas muy satisfactorios. El trabajo de convertir el proyecto en realidad incumbe a todos: a la Autoridad con sus órdenes, al legislador con sus normas y a nosotros, cualesquiera que sea nuestra condición, con nuestros hechos.

No estoy seguro de haber conseguido plenamente mi propósito de presentar un cuadro vivo y veraz de las realidades del turismo español desde un punto de vista jurídico y social, porque el tema es inexhaustible. Sin embargo, el intento ha estado presidido por la

buena intención. Por ello hago más aquellas palabras de Catalina de Aragón a los comisionados de Enrique VIII de Inglaterra: "Podéis estar persuadidos de que poco o ningún bien habré hecho a mi Patria, pero mi pena sería inmensa si pensase que pudiera llegar a causarle algún daño."

LUIS PIDAL RODRIGÁLVEZ