

## EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO TURISTICO

### A) Introducción doctrinal

1.º Al analizar el papel del Estado y el del sector privado en el desarrollo y la promoción del turismo es preciso hacer, al menos, una breve referencia al sistema u ordenamiento económico, en el que se desenvuelve el turismo; es decir, al conjunto de reglas y situaciones de derecho, que regulan la actividad económica establecida por el Estado.

2.º Si definimos como "Sujetos económicos" aquellas unidades que pueden adoptar disposiciones para alcanzar metas económicas fijadas por ellas mismas, es decir, unidades que poseen un "plan económico", un sistema puede ser analizado mediante el conocimiento de los sujetos económicos y del ámbito que cada uno de ellos pueda someter a su propio plan.

Entre las dos formas extremas de la economía de libre cambio y de la colectivista centralizada, caben en la realidad innumerables variantes, según el predominio relativo de los principios individual y social. Cada individuo es un "sujeto económico" en una economía de libre cambio, en la cual el Estado se limita a establecer normas formales, es decir, preceptos que regulan la validez de los convenios económicos entre individuos. En una economía colectivista centralizada, el Estado asume la responsabilidad de todas las decisiones económicas dentro de los planes de desarrollo del Estado.

3.º En realidad, ninguno de los sistemas económicos vigentes hoy en el mundo se acomoda absoluta y perfectamente a uno u otro de los dos modelos antes definidos.

Las economías de mercado han reconocido, ya hace tiempo, el carácter utópico del modelo librecambista originario, y se esfuerzan en estructurar, de un modo pragmático, un sistema económico conforme con los fundamentos y los valores de la cultura occidental, en los que la libertad individual constituye la pieza clave del total ordenamiento social.

La introducción de normas de planeación económica en un sistema de economía de mercado ha seguido un proceso expansivo, como resultante de la influencia creciente del Estado dentro de la actividad económica general, pero es preciso distinguir entre economías planeadas, dirigidas y coercitivas. Las dos primeras son compatibles con un sistema de mercado en un sentido amplio, es decir, en el que los precios regulan fundamentalmente la actividad económica.

Por consiguiente, cabe afirmar que la atribución de competencias entre Estado y sector privado en el campo turístico se realizará en primer lugar de modo conceptualmente distinto, según que el sistema económico vigente sea básicamente de tipo colectivista o tenga su primer fundamento en una economía de mercado.

En este caso, el papel del Estado es fundamentalmente crear el marco, estructurar la forma del ordenamiento, pero no determinar sustancialmente los acontecimientos económicos. Pero esta base no es ya la del Estado "neutral", por cuanto en los sistemas en que impera la economía de mercado, el Estado influye, en mayor o menor escala, sobre dichos acontecimientos. No se limita a asegurar el desarrollo correcto de la economía de intercambio, sino que influye y modifica los rendimientos privados de la economía de libre cambio y aun corrige a "posteriori" sus resultados. Todo ello puede caracterizarse como la actividad de "planeación económica".

La actividad privada no se ejerce como subsidiaria o meramente permitida por el Estado, sino que el sector público realiza una actividad complementaria de la llevada a cabo por el sector privado. La amplitud de la actividad estatal viene gobernada por el principio de la mayor eficacia del conjunto y sus límites vienen definidos por el principio general de maximización de los resultados en términos de producto marginal social. No se trata sólo de resultados económicos, sino que es preciso tener en cuenta condicionantes sociales y políticos de difícil cuantificación.

4.º Para analizar con mayor detalle el ordenamiento real de la actividad estatal y de la privada en cuanto respecta al turismo, haremos referencia en cuanto sigue a una situación conceptual de economía de mercado, haciendo en lo pragmático especial referencia al caso de España, donde se sigue un sistema abierto que ha permitido estructurar un desarrollo que, sin calificarlo de perfecto, estimamos que se halla próximo a un máximo nivel de eficacia.

En el marco de una economía básica de mercado la acción estatal se estructura bajo tres aspectos fundamentales que pueden definirse así: el Estado como creador de economías externas; el Estado como impulsor del sector privado; el Estado como protagonista en la actividad turística.

## **B) Importancia del turismo en las economías nacionales y peculiaridad del fenómeno**

5.º El papel que juega el turismo en las economías de los distintos países va teniendo cada día una importancia mayor.

El valor de la renta del sector, en relación con la renta nacional, tiene para algunos países un peso tan grande que alcanza hasta el 20 por 100.

Con respecto al equilibrio de las balanzas de pagos, la importancia del sector turismo en determinados países alcanza, en lo que se refiere a entradas por turismo, mayor valor que el resto de las rúbricas positivas de la balanza.

Si se habla de los ingresos turísticos por habitante, existen países en los cuales esta cifra llega a 40 dólares, lo que representa, sin duda, una parte muy importante de inversiones turísticas de la renta del país; esta importancia actual no tiene signos de retroceso, sino todo lo contrario de un auténtico crecimiento.

Si nos referimos a la materialidad de los alojamientos hoteleros existentes por países, las últimas cifras de que hemos dispuesto nos ofrecen datos por los cuales hay países con cerca de 50 alojamientos turísticos por 1.000 habitantes, si bien en otros esta cifra no llega a la unidad, aunque lo normal es que en países de turismo medio la cifra esté alrededor del diez por mil.

Todo ello es índice de la gran importancia que tiene, desde el punto de vista económico nacional, el turismo, y si el análisis se lleva al plano regional, la importancia es mucho mayor, y así tenemos nuestro propio país (España) que, con una densidad hotelera de alrededor de catorce por mil, ofrece, sin embargo, provincias con 113 plazas por 1.000 habitantes, lo que da clara idea del peso del turismo en la economía regional.

6.º El fenómeno del turismo, por tratarse de un fenómeno de consumo, tendrá en su curva de desarrollo la fórmula genérica de la logística con una asíntota de saturación. Ahora bien, nos hallamos, según todos los síntomas, tan lejos de alcanzar esta cota, que podemos admitir que el fenómeno se muestra muy en la primera parte de esta curva con un crecimiento que si en algunos países puede empezar ya a dar síntomas de cansancio, se supera por el gran auge registrado en otros hasta el punto de suponer que el actual desarrollo turístico está en una primera fase y que los medios de transporte por un lado, el aumento del nivel de renta por otro y el nivel cultural creciente de la humanidad finalmente, se coordina favorablemente para hacer de este fenómeno una de las fuentes más importantes de ingresos y gastos de los distintos países en los próximos años.

7.º Este aumento progresivo del turismo que cada día abre más posibilidades a la iniciativa privada para hacer negocios importantes, ofrece por otro lado dificultades para que encuentren en las economías privadas incentivos necesarios para su expansión.

La primera de estas rémoras es la falta de estabilidad del proceso. Es indudable que, de cuantos procesos productivos tiene planteados en este momento la economía mundial, éste del turismo es el que se puede considerar no obstante su tendencia general ya comentada con enormes inseguridades. Y ello por dos razones principales:

a) Que el turismo es un consumo esencialmente superfluo o de lujo.

b) Que la gran versatilidad de la demanda le da forma peculiar.

Desde el aspecto de la primera de las razones apuntadas nos encontramos que, por el hecho de este carácter superfluo, las elasticidades de la demanda a cualquier variación de la oferta son enormemente grandes. Desde el momento en que con facilidad puede prescindirse del turismo es indudable que la oferta lucha contra una gran inseguridad en la inversión.

Se podrá argüir que en este caso se encuentran otros muchos consumos superfluos de una sociedad opulenta que, cada día, dispone de más rentas para satisfacer consumos ociosos. Ello es cierto, pero, con todo, los consumos de lujo crean un hábito que van haciendo que el gasto en ellos se incorpore cada vez más al presupuesto familiar como una inversión cada vez más corriente, y se trata por otra parte de consumos menos fugaces que el del turismo.

Sobre el punto b) nos encontramos que el turismo es un tipo de consumo en el cual la propensión psicológica del consumidor actúa de una manera absolutamente especial, al margen, pudiéramos decir, de unos condicionantes usuales como pueden ser la costumbre o la moda o la publicidad. El cambio de gusto en el turista puede ser fulminante y hacer que si había decidido pasar sus vacaciones en determinado lugar, cambie de criterio y se dirija a otro punto. Podrá también argüirse que este aspecto es cierto desde el punto de vista personal, pero cuando operan los grandes números existe siempre una componente que tiende a contrarrestar la versatilidad del fenómeno, pero no por ello es menos cierto que cuando se puede crear una psicosis contra determinada región o país por motivos sanitarios, por falsas alarmas en cuanto a precios, por miedo a desórdenes u otros motivos es indudable que la propensión por parte del consumidor cambia radicalmente en términos que pueden resultar catastróficos para la región receptora.

8.º Las distintas actividades vinculadas al turismo sufren de forma distinta por estas características del fenómeno. Por ejemplo, las Agencias de Viajes se encuentran sólo afectadas por el punto a), las Empresas de transportes se encuentran afectadas por el a) y en parte por el b), pero las instalaciones de alojamientos y complementarias por su carácter inmobiliario están absolutamente afectadas por ambas razones.

Estas características que hacen enormemente versátil el turismo incorporan una componente de gran riesgo al planteamiento privado; esto no quiere decir que por ello la Empresa privada no pueda resolver ciertos problemas de la oferta, pero de lo que no hay duda es que este componente de riesgos eleva por un lado los beneficios esperados

y en el caso de que haya oferta superabundante la baja de precios puede repercutir en las calidades que los privados ofrecen de sus servicios.

Cuando existe poca oferta en relación con la demanda (centros turísticos de gran lujo, cacerías en lugares lejanos de acceso difícil, cruceros de gran lujo, visitas a ciudades exóticas, etc.), indudablemente los precios están muy por encima de los costos, y si ello resuelve el problema desde el punto de vista práctico, equilibrándose las ofertas con la demanda a un precio resultante de ambas funciones, no hay duda que desde el punto de vista social y desde el punto de vista tradicional de las economías del mercado el problema no está resuelto y si puede admitirse para unas minorías selectas no es solución al problema masivo que plantea el fenómeno turístico actual.

En el segundo caso, de ofertas abundantes, estas características de la demanda ya hemos dicho que tienden a rebajar la calidad y esto es un problema práctico al que se enfrentan todos los Gobiernos con economía de tipo de mercado.

Las inspecciones de los establecimientos turísticos se hacen absolutamente necesarias si se quiere mantener, no ya el prestigio turístico de un país o de una región, sino simplemente de garantía de que los consumidores no resulten defraudados. Vemos por tanto cómo en este aspecto la economía turística presenta unas características especiales que, sin que de momento definan una postura de política económica determinada, sí le confiere unas calidades que la apartan de lo que la economía de mercados viene teniendo como norma para su desenvolvimiento tradicional.

9.º Además, junto a las características citadas en cuanto al fenómeno por parte de la demanda, existen otras desde el punto de vista de la oferta que las podemos también resumir en dos aspectos esenciales:

a) Desconocimiento genérico de los mercados por parte de los inversores en establecimientos turísticos, y

b) Dificultades por parte del consumidor de cambiar rápidamente de ofertante.

El primer punto se refiere al hecho de que, así como cualquier Empresa privada puede plantear a través de un estudio concienzudo de los mercados unas bases firmes que le permitan tener un conocimiento de la situación en que se halla la oferta y la demanda, para entrar en el mercado en la forma que consideren más oportuna, en el caso del turismo estos fenómenos difícilmente son previsibles. Las personas que se deciden en un país de gran expansión turística a realizar un hotel no tienen un conocimiento ni tan siquiera aproximado de los demás hoteles que en ese momento se están construyendo ni de los que han de crearse en un futuro próximo, y ello por el hecho de la gran cantidad de Empresas independientes existentes hasta el

punto de que quizá en ningún otro sector pueden multiplicarse de una manera tan grande el número de ofertantes.

En el segundo punto nos encontramos con las dificultades que tiene el turista una vez llegado al establecimiento elegido para pasar las vacaciones de cambiar el mismo, en el caso de que éste no le agrade.

Podrá hacerlo en otra ocasión, en otro año, pero difícilmente si se encuentra con que el alojamiento que le han contratado no responde al ofrecimiento, o los transportes que ha utilizado no cumplen las condiciones estipuladas, o los atractivos físicos que se le ofrecieron son inexistentes, se encuentra con la imposibilidad absoluta de reclamar de una manera eficaz, y lo normal es que tenga que plegarse a una situación no prevista, sin otra posibilidad que un cambio para un futuro próximo.

Ello, que por un lado puede dar una estabilidad al ofertante (siquiera sea a costa de un comportamiento moral discutible) pero deja desamparados al demandante, que no tiene la fuerza usual del cliente de cambiar de ofertante tan pronto le disguste el producto que le ofrecen.

Estos dos puntos, aunque con características distintas, matizan también el mercado turístico hasta el punto de otorgarle características absolutamente distintas de otros fenómenos perfectamente solubles dentro de las fuerzas del libre mercado.

10. Si la importancia del fenómeno turístico sobrepasa en muchos países el de otros sectores, hasta el punto, en muchos de ellos, de ser protagonista principal de su economía exterior o de su equilibrio interior, y si en todos se muestra como un sector de gran crecimiento, cuya importancia en el futuro es imprevisible, y si finalmente, junto a ello, sus especiales condiciones le alejan de sectores que pueden encontrar su equilibrio en el libre juego de los mercados, no es de extrañar que el papel de los Gobiernos pueda ser en este sector distinto que en los normalmente contemplados de economía libre. A estos puntos queremos dedicar los apartados siguientes del estudio presente.

### **C) Actividades de desarrollo turístico con papel preponderante del Estado.**

11. El fenómeno turístico puede decirse que afecta a todas las actividades económicas de una manera directa o indirecta, pero a los efectos de señalar aquellas actividades de una manera sistemática, en relación con las ventajas e inconvenientes de la actividad estatal y privada en ellas, las dividiremos en infraestructura de utilidad pública, promoción y Empresas turísticas.

Quizá la definición no se ajuste absolutamente a algunas otras que existen sobre la materia, pero nos es útil a los efectos del análisis.

sis que realizamos en lo que se refiere a la economía de esta actividad.

El primer aspecto infraestructural de utilidad pública es indudable que, para el desarrollo del turismo, juega un papel preponderante. Un país que se prepara a recibir turismo tiene que hacerlo dignamente ofreciendo una infraestructura en los servicios públicos (aduanas, carreteras, parques públicos, playas, servicios sanitarios, servicios de seguridad, puertos, correos, teléfonos, etc.) que tengan por lo menos el mismo nivel del que los turistas disfrutaban en sus propios países y ello supone en la mayor parte de los casos mejorar los del propio país receptor.

Por tratarse de servicios públicos, resulta ocioso hacer aquí la discriminación entre el papel del Estado y el de los particulares. Hay países en los cuales algunos de estos servicios están también sujetos a una explotación privada, pero entendemos que son los menos y que estos servicios pertenecen al ámbito de la economía pública en la mayor parte de los países del mundo.

Consideramos necesario hacer resaltar aquí cómo una labor de desarrollo turístico ha de centrarse de una manera principal en inversiones del Estado precisamente en estos servicios.

El Estado es el que puede conocer mejor las previsiones del turismo, las épocas en que han de mejorarse los servicios o las regiones en que exige una ampliación de los mismos, y aquí consideramos no sólo que se trata de un papel eminentemente estatal, sino que, además, en muchos países el aumento del turismo puede verse perturbado porque estos servicios públicos no se hallen a la altura de exigencias del turista. Se trata, por tanto, de un aspecto que se reputa absolutamente como de actividad económica pública.

12. La actividad está vinculada con la obligación del Estado para las sociedades modernas, en la prestación de los servicios públicos, entendiéndolo por tales aquellos que no se enfrentan a una demanda individualizada, capaz de ofrecer por los mismos un precio rentable, o cuyos costes son tomados a su cargo por la colectividad en orden a criterios de eficacia económica, social o política.

Generalmente, las infraestructuras o equipos sociales no tienen una finalidad exclusivamente turística, pero sin duda son utilizadas por los turistas, y su existencia resulta fundamental para la fijación y consolidación de una corriente turística de importancia. A estos efectos, el interés jurídico de determinadas infraestructuras obliga a tomar en consideración tal circunstancia en el momento de programar las inversiones públicas.

Ello justifica el que, al planificar la inversión pública, el motivo "turismo" reciba la adecuada ponderación para establecer el orden de prelación correspondiente, por aplicación de criterios objetivos. Puede por ello hablarse de inversiones en infraestructura turística al

considerar la creación de equipo capital de carácter social, en cuyo uso o disfrute el turismo constituya un factor predominante.

La calificación de infraestructura turística será, por consiguiente, más o menos ajustada, según los casos; pero importa señalar que el moderno turismo de masas precisa inexcusablemente, de la existencia de un nivel mínimo en el conjunto de las infraestructuras generales. A falta del mismo podrán desarrollarse centros turísticos de características singulares, generalmente en zonas costeras, pero difícilmente podrá llegarse al concepto de región o zona turística, apta para recibir importantes contingentes de visitantes tanto nacionales como extranjeros.

La actividad económica privada saca indudablemente partido de la existencia de una contextura infraestructural evolucionada. Es en tal sentido en el que se inscribe el concepto de "economías externas", es decir, de ventajas económico-privadas, obtenidas, sin coste para el empresario privado y derivadas de la existencia de un equipo social idóneo financiado por el Estado.

13. Generalmente, hasta el momento actual, la literatura científica sobre el turismo no ha concedido la debida importancia a este aspecto de la infraestructura general. En unos casos por dar por supuesto que el mínimo preciso antes indicado se hallaba siempre asegurado; pero generalmente por no tomar debidamente en cuenta que el turismo de masas constituye un fenómeno de difusión espacial frente al viejo turismo aristocrático en el que predominaba la concentración puntual.

Un punto interesa aclarar sin embargo. El turismo actual ofrece, sin duda alguna, concentraciones puntuales muy superiores, en valor absoluto, al de épocas anteriores, pero cuando se alcanza el estadio de turismo de masas, los puntos de concentración no son puntos singulares, en el sentido de centros turísticos sumergidos en una estructura general prácticamente indiferente al fenómeno, sino que son núcleos de condensación de una afluencia turística que se extiende sobre amplias áreas en órdenes de intensidad aleatoria.

La distinción es importante por cuanto esclarece la posible orientación a dar al desarrollo turístico según el nivel de las infraestructuras generales en el ámbito regional. Los países más adelantados pueden por ello realizar una promoción del turismo sin restricciones geográficas de importancia, que, por el contrario, son fundamentales para los países más atrasados. El lanzamiento turístico de estos últimos requerirá una mayor concreción del marco geográfico operativo y precisará una mayor atención por parte del Estado sobre la creación de infraestructuras generales, que sobre las específicamente turísticas.

Aparte de las infraestructuras generales, con mayor o menor dominio de la utilización turística, la actividad inversora del Estado crea de modo más directo economías externas mediante ciertas realizaciones absolutamente vinculadas a determinadas explotaciones turís-



ticas. La construcción de instalaciones de montaña —teleféricos, telesquíes, pistas de hielo, etc.— o de puertos, para yates y embarcaciones de recreo, o la misma creación de aeropuertos en zonas turísticas se inscriben fácilmente en este segundo grupo.

Salvo en casos muy específicos, tales realizaciones no serán abordadas por la iniciativa privada, por el mismo hecho de que las economías externas, creadas por las mismas, son muy superiores a la rentabilidad directa de la inversión, que no suele ser generalmente suficiente para remunerar adecuadamente al capital invertido. Sólo un planteamiento financiero complejo que encamine parte de las ventajas generales al bolsillo de los inversores privados, puede hacer, en ocasiones, rentable la inversión.

14. Hay aún otro sector de economías externas donde la acción del Estado resulta prácticamente insustituible. No es ya la creación de capital fijo, sino de lo que pudiéramos llamar equipo cultural. En parte puede confundirse con el capital fijo en cuanto se cataloguen como equipo cultural, los Museos, la restauración de monumentos, la creación de parques naturales, etc. Constituyen claros atractivos turísticos en muchos casos y no pueden ser abordados generalmente por la iniciativa privada. Pero nos referimos más bien a los aspectos de formación profesional, fuente de importantes economías externas para las Empresas turísticas y que constituyen un campo adecuado a la acción estatal.

15. Finalmente, en un momento en que la evolución económica hace imprescindible una serie de procesos de acomodación tecnológica, la formación profesional se inscribe, por derecho propio, en el planeamiento estatal de la actividad económica. La calidad de los servicios turísticos se halla ligada no sólo a la calidad material del equipo y la infraestructura disponible, sino muy fundamentalmente a la propia calidad de los servicios personales. En este aspecto no basta que el Estado establezca el "cuadro", es decir, que fije el nivel de conocimientos profesionales precisos para ejercer cada actividad directamente relacionada con el turismo; el Estado debe promover la especialización, la formación profesional, tanto de un modo indirecto como tomando a su cargo tal tarea para elevar la calidad de los servicios turísticos.

Dentro de la concepción, pues, de una economía nacional, el papel del Estado como creador de economías externas tiene para el turismo una importancia excepcional hasta el punto de que puede asegurarse que sin esta intervención es prácticamente imposible un desarrollo turístico adecuado.

16. En lo que se refiere a la promoción turística a la misma le damos dos vertientes acusadas, que son las de la información y las de la publicidad.

En lo que se refiere a la información, la misma ha de ser absolutamente objetiva, debe llegar al mayor número de personas y debe es-

tar naturalmente orientada a la atracción de los turistas dentro de una absoluta honestidad en los datos informativos.

¿Hasta qué punto esta actividad puede ser objeto de iniciativa privada? En la mayor parte de los países, cuando se trata del servicio de información turística planteado a escala nacional, el mismo depende de la Administración pública o de entidades estrechamente vinculadas con el Estado.

Existen, no obstante, determinados países en que estos servicios se hallan en manos de agencias cuasi privadas, pero creemos que, tanto en el caso de países en vías de desarrollo turístico, en los que será difícil encontrar ayudas privadas para esta clase de información) como en aquellos otros de gran desarrollo (en los que existen multitud de Empresas que hacen muy difícil una labor de cooperación), tiene que ser el Estado el que lleve bajo su iniciativa este aspecto informativo que, por lo demás envuelve una gran responsabilidad por la manera en que se haga y tiene tanta repercusión en el desarrollo del país que entendemos debe reputarse como servicio público.

El aspecto de la publicidad y relaciones públicas tiene las mismas características comentadas y aún quizá más acusadas por el hecho de las importantes sumas que deben invertirse en este sector. La labor entendemos que es estatal, lo cual no quita el que exista la mayor cantidad posible de cooperaciones con los particulares.

La publicidad turística debe ser programada por servicios públicos responsables y difundida entre particulares interesados para conseguir de ellos una cooperación que aumente la importancia de la campaña programada, pero tanto para que la misma responda a unos datos veraces como por la seriedad que en el posible turista ha de imponer el que la misma sea llevada por organismos públicos, entendemos que la publicidad básica ha de ser efectuada por el Estado administrativa en general.

17. En lo que se refiere a estos mismos aspectos de promoción, desde el punto de vista regional ya no es la actividad estatal la que debe realizarlo, sino entidades públicas y aun asociaciones de Empresas privadas, y según se va bajando de importancia llegar a los propietarios y Empresas privadas directamente interesadas en el fenómeno.

#### **D) El Estado como impulsor del desarrollo privado.**

18. La superación de la antítesis tradicional entre sector público y sector privado desemboca en un conjunto de formas de colaboración entre ambos sectores, que, en el campo del turismo, ofrece realizaciones importantes. Cuatro aspectos fundamentales cabe señalar a este respecto: subvenciones, créditos, exenciones fiscales y ayuda administrativa en general.

Este campo de actuación impulsora de ayuda es el apto para el sector de Empresas turísticas, tercer escalón de los estudiados.

La legitimidad del otorgamiento de subvenciones por parte del Estado dentro de una economía de mercado parece hoy fuera de toda duda, una vez superada la concepción original del liberalismo económico. Constituyen un medio adecuado —aun cuando deba manejarse con precaución—, para conseguir fines de interés público dentro del marco de una economía libre. Demostrada la imposible neutralidad del Estado en el campo económico, las subvenciones constituyen un coste financiero a cargo de la colectividad, que permite el logro simultáneo de fines económico-sociales y fines económico-privados.

La concesión de créditos es, sin embargo, un sistema más desarrollado por cuanto en la mayor parte de los casos permite alcanzar los mismos objetivos sin necesidad de conceder subvenciones. El proceso de socialización del crédito ha tenido un importante desarrollo, en especial a partir de los años 30, y no parece que tal tendencia haya de cambiar en un próximo futuro. El Estado, por tanto, utiliza también este medio para fomentar y dirigir indirectamente la inversión turística.

Para algunos tratadistas la concesión de créditos a un tipo de interés inferior al del mercado ofrece siempre una componente de subvención, por un importe igual al resultante de la diferencia existente en cada caso. Sin entrar en más profundas disquisiciones sobre la existencia o inexistencia de un tipo único de interés en un mercado libre —por cuanto habría que diferenciar, en todo caso, entre interés puro y cobertura del riesgo—, tal aseveración parece razonable en aquellos casos en que el Estado toma a su cargo la diferencia entre el tipo de interés exigido por quien financia el préstamo —un Banco, Caja de Ahorros o cualquier otra entidad financiera privada— y el tipo de interés fijado reglamentariamente en la concesión. Cuando es el Estado directamente —u órganos financieros del mismo— el que provee los medios de pago correspondientes, no hay base para cuantificar la parte de subvención sobre la consideración de la diferencia con el tipo de interés del mercado.

19. La aplicación de criterios selectivos en la concesión del crédito oficial ha recibido ya, en España, una amplia aplicación, en especial en materia de crédito hotelero, a través de dos políticas concordantes a un mismo fin, el de promover una mayor difusión territorial de los flujos turísticos. La primera ha restringido el crédito oficial para la construcción de hoteles en zonas ampliamente desarrolladas, en las que las inversiones privadas ofrecen una asequada rentabilidad. La segunda se realiza a través de concursos públicos, por los que se ofrecen créditos, en cuantía determinada, para la construcción de uno o varios establecimientos hoteleros de capacidad, categoría y localización prefijadas por la Administración.

El mismo principio de selectividad del crédito ha llevado en otro aspecto a una ampliación del crédito hotelero extendiendo su campo operativo a los demás tipos de alojamiento turístico a la ampliación del equipo complementario y a los servicios turísticos en general.

20. El gran desarrollo alcanzado en los últimos años por los alojamientos no hoteleros ha llevado, en el presente año, a estructurar una línea especial de crédito para la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en zonas turísticas. Se agiliza así el mercado turístico inmobiliario y, por consiguiente, se realiza una promoción indirecta del mayor interés, ya que se favorece al mismo tiempo la entrada de capitales extranjeros a largo plazo.

Aún otras categorías de crédito merecen ser señaladas dentro del ordenamiento turístico español: los "créditos a Corporaciones Locales radicadas en zonas turísticas para realización de obras de interés turístico" y la más reciente de "crédito para la realización de obras de infraestructura en Centros y Zonas de interés turístico".

Con ello se completa el campo de acción del Estado en el aspecto infraestructural, con una financiación directa de las infraestructuras generales y un apoyo crediticio para la realización, por una parte, de las de carácter local y, por otra, de las urbanizaciones privadas dentro siempre de un marco selectivo.

El instrumento del crédito ha sido también utilizado para promover el desarrollo de equipo turístico dentro de un plan específico de promoción. La reciente Orden sobre concesión de créditos para acondicionamiento de alojamientos en la Ruta de Santiago establece un apoyo financiero para la habilitación de 2.000 alojamientos a lo largo del camino que lleva de la frontera francesa hasta Santiago de Compostela, por el que, para el año 1965 —Año Jacobeo—, se espera una importante corriente turística, que revivirá las peregrinaciones medievales que recorrían este verdadero camino de Europa.

21. La impulsión del desarrollo turístico mediante la concesión de exenciones fiscales tiene, por su parte, una dilatada ejecutoria en muy diversos países. Constituye un procedimiento, clásico ya, de modificación externa del cuadro fiscal general en que se desenvuelve la actividad privada, que mejora, por consiguiente, la rentabilidad neta de determinadas inversiones y atrae hacia las mismas un mayor volumen de capital privado. Al establecer exenciones tributarias totales o parciales para determinadas inversiones o actividades, el Estado abandona toda posible veleidad de neutralidad fiscal, en orden al logro de objetivos expuestos o tácitos de planeación económica.

En la ordenación española las exenciones fiscales son importantes en el cuadro general de la Ley sobre "Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional". Aparte de ellas, los entes locales, y en especial los Ayuntamientos, conceden también en muchos casos exención de los impuestos que les corresponde, como medio de atracción de capitales para la creación de equipos turísticos.

22. Finalmente, bajo el nombre de ayuda administrativa general se pueden englobar conceptos tan dispares como el asesoramiento administrativo, la concesión de terrenos de dominio público, la facultad de expropiación para determinados proyectos, y aun la propia donación de terrenos de propiedad pública o comunitaria, si bien esta última "facilidad" debe asimilarse más bien al concepto de subvención. Todos estos apoyos a la iniciativa privada son muestra de un espíritu de colaboración del Estado que puede desembocar finalmente en la adopción de planes de acción concertada entre el Estado y el sector privado —o una Empresa del mismo— para la realización de un plan concreto de promoción.

Este camino de la acción concertada —iniciado ya en España para el desarrollo de determinados sectores económicos, ofrece grandes posibilidades en el campo turístico, dado que, entre otros aspectos, serviría para coordinar las inversiones públicas y las privadas precisas para establecer o desarrollar un centro turístico determinado: en general, infraestructura y equipo. El sistema es, en ciertos aspectos, comparable al de las sociedades financieras de economía mixta. En España, su efectividad queda asegurada en los Planes de Promoción Turística de Zona, tal como se estructuran en la vigente ordenación legal.

En resumen, el papel del Estado como impulsor del desarrollo turístico no se limita a una actuación sobre la demanda a través de la propaganda o las facilidades administrativas de todo tipo, sino que estimula las decisiones privadas de invertir en equipo y servicios turísticos, facilita la obtención de una adecuada rentabilidad directa, al tiempo que se consiguen objetivos de tipo social o de economía general, y colabora o coopera con la iniciativa privada de un modo directo superando la antigua antinomia económica individuo-Estado.

### **E) Actividad supletoria del Estado a través de Empresas públicas.**

23. Aparte de la función de transportista ejercida por colectividades públicas y admitida por el derecho administrativo tradicional, el sector público se halla cada día más en concurrencia con el sector privado, fuera ya del campo específico de los servicios públicos. El Estado empresario es una figura cada vez más frecuente, tanto bajo la forma de servicios u organismos autónomos como adoptando el carácter de Empresa pública o participando financieramente en el capital de sociedades mercantiles mixtas.

En el caso del turismo se aprecia una marcada orientación, en los principales países, a un incremento de la actividad pública en actividades tradicionalmente consideradas como de carácter privado en orden a una complementación, promoción y regulación de las Empresas turísticas privadas.

La dilatada experiencia española a este respecto es absolutamente favorable a la existencia de una concurrencia estatal, que se inicia ya en 1929 con la red de Albergues y Paradores, y que funciona bajo la gerencia de la Administración Turística Española (A. T. E.), organismo autónomo directamente dependiente de la Subsecretaría de Turismo. Dicha red de alojamientos, que goza de general prestigio fuera y dentro de nuestras fronteras, realiza de modo directo esa triple función de complementar, promover y regular la hostelería privada; su ejemplo ha sido seguido posteriormente por otros países.

Su primer y principal objetivo fue el de proveer de un mínimo de equipo de alojamiento sobre las principales rutas nacionales, que hiciera posible la realización de viajes de turismo, en zonas donde el equipo hotelero era prácticamente inexistente o de calidad notoriamente inadecuada. Realizaba y realiza, por tanto, la función de "complementación" propia del papel subsidiario del Estado y aún más específicamente la de promoción de nuevas o mayores corrientes turísticas. La función de regulación es únicamente de tipo indirecto, por cuanto carece de atribuciones específicas sobre la hostelería privada y su influencia sobre la misma deriva de la oferta de servicios que realiza a un nivel de calidad muy satisfactorio y a un nivel de precios no condicionado por un afán de lucro mercantil.

La red existente disfruta, en conjunto, de autonomía financiera para hacer frente a los gastos de explotación, en tanto que los fondos para inversión son aportados por el Estado con cargo a sus presupuestos generales y al rendimiento de la tasa turística (Póliza de Turismo).

24. Dentro de la Administración Turística Española, el Servicio de Rutas Nacionales constituye una reciente creación. Su función es abrir a las corrientes turísticas zonas y lugares que aún no han atraído la atención de la demanda, por la falta de servicios de transporte adecuados para visitarlos. Bajo un régimen de "forfait", el servicio ofrece excursiones y viajes turísticos en autocar en forma de circuitos cerrados, que permiten la visita de lugares y ciudades artísticos, históricos, pintorescos o poseedores de cualquier otro atractivo turístico.

Este servicio turístico, que puede parecer en principio concurrente con el sector privado de Agencias de Viajes, sólo lo es en cuanto pueda desviar así parte de la demanda global ya existente. Su función es primordialmente creadora de nueva demanda, su consolidación al establecerse una periodicidad en los circuitos recorridos y posteriormente liquidar la realización de aquellas en que la demanda consolidada permite una rentabilidad directa de tipo privado y, como resultado de tal situación, existe ya iniciativa particular para producir la oferta de tal servicio.

Por consiguiente, el papel del Estado es fundamentalmente promotor, tomando a su cargo la etapa de lanzamiento y dejando paso a la iniciativa privada en cuanto ésta se manifiesta como suficiente.

Otro es el planteamiento del servicio de viajes turísticos (Ferro-

tour), ofrecido por los ferrocarriles propiedad del Estado (RENFE). Se trata en este caso de una acción destinada a defender el transporte ferroviario de viajeros frente a la competencia de la carretera y dentro del campo del turismo. Se ofrece un servicio de "forfait" de viaje y estancia en forma análoga a como lo realizan las Agencias de Viajes, y se trata de una actividad en competencia con el sector privado, aun cuando haya una colaboración con determinadas Agencias. El objetivo final no es, sin embargo, en este caso, la promoción del turismo, sino la mejora en la rentabilidad del sistema de transportes.

25. El Estado interviene también mediante empresas mercantiles de capital mixto o totalmente público, en concurrencia con el sector privado en orden a satisfacer de modo más completo esa triple función de la actividad pública con relación al equipo y los servicios turísticos: "complementar, promover y regular".

Dentro del grupo de empresas nacionales, encuadradas en España en el Instituto Nacional de Industria (I. N. I.), se halla la denominada "Autotransporte Turístico Español, S. A." (ATESA), cuya principal función es la de facilitar vehículos de transporte colectivo o individual, de demanda fundamentalmente turística, en muy distintas modalidades. Estas van desde el alquiler de autobuses a Agencias o grupos de excursionistas, al alquiler de vehículos de turismo con o sin conductor y, finalmente, su actuación directa como Agencia de Viajes. Fundamentalmente, en el momento actual la labor más interesante ofrecida al Estado por dicha Empresa Nacional es la de regulación indirecta del mercado turístico en el que opera, sin que ello quiera decir que no ejerce en grado alguno las otras dos funciones reseñadas.

De más reciente creación, y sin haber iniciado aún prácticamente sus actividades, es la Empresa Nacional de Turismo, también del grupo I. N. I., de actuación prevista para la creación y explotación de equipo turístico, incluyendo tanto la hotelería clásica como las urbanizaciones turísticas. Los motivos fundamentales que llevaron a crear dicha Empresa se centran en la necesidad de obtener el máximo beneficio social de las perspectivas turísticas a largo plazo, complementando y regulando la actividad privada en muy diversos aspectos.

Sus principales objetivos: promover la expansión de las corrientes turísticas a nuevas zonas, creando en las mismas el equipo necesario; contener la especulación sobre el suelo, ampliando la oferta de suelo turístico urbanizado; completar en calidad o cantidad la oferta de alojamientos hoteleros en puntos determinados; crear verdaderos centros turísticos allí donde las necesidades de lograr una promoción adecuada lo hagan preciso.

La necesidad de conseguir finalidades políticas o de incrementar los beneficios económico-sociales producidos por el turismo constituye en un ordenamiento de mercado el fundamento racional de la actividad del Estado, como concurrente con el sector privado en la creación y explotación de equipo y servicios ofreciendo una rentabilidad directa.

26. Creemos, con lo expuesto, suficientemente analizada la problemática del papel económico del Estado y de la Empresa privada en el desarrollo turístico.

27. El presente trabajo ha sido realizado con la colaboración de los siguientes señores: José González Paz (Economista e Ingeniero de Caminos), José Zamorano (Economista) y Luis Fernández-Cid (Técnico de Información y Turismo), afectos todos ellos al Ministerio de Información y Turismo de España.

JUAN DE ARESPOCHAGA Y FELIPE  
Director General de Promoción del Turismo