

EL ORDENAMIENTO TURISTICO ESPAÑOL (*)

SUMARIO.—1. El turismo activo y recepticio en España: su aspecto normativo.—2. La organización turística española.—3. La actividad turística recepticia en España.—4. La legislación sobre las actividades turísticas directas: la propaganda turística, las Escuelas de turismo, las profesiones turísticas, los extranjeros como turistas, el turismo popular y las vacaciones, los acampamentos (camping) y el seguro turístico.—5. La legislación sobre las actividades turísticas indirectas: las Agencias de Viajes, la industria hotelera, el patrimonio artístico e histórico, las bellezas naturales y los transportes.

1. El turismo activo y recepticio en España: su aspecto normativo.

En España se ha llegado a la cifra de catorce millones de turistas en el año 1964, después de cinco años de continuo aumento en proporción insospechada, lo que hace prever todavía una consolidación e incremento de esta cifra para los años próximos. Paralelamente, la ordenación del turismo recepticio adquiere una nueva categoría, tanto en su ámbito negocial como legislado, al perfilarse cada vez más unas actividades específicamente turísticas y al crearse una organización singular del turismo.

La organización turística española renace en el orden político con la creación de un Ministerio especializado en la materia, el "Ministerio de Información y Turismo", por lo que se puede afirmar que en este ámbito ya se cuenta con un legislador turístico que afronta los problemas de estructura, de coordinación y de institucionalización de las actividades directas o indirectas interesadas en este nuevo hecho social que es el "turismo".

(*) Una versión italiana de este artículo v., en *Bolleting informativo dell'Instituto Giuridico Spagnolo in Roma*, 48-49, 1965, p. 3 ss.

Con este escrito pretendemos dar una información somera de la legislación más fundamental habida en España sobre materia turística, así como del movimiento doctrinal aparecido en torno a ella. Con carácter exhaustivo podrá consultarse el ordenamiento turístico español en la importante publicación del Departamento del Ministerio de Información y Turismo: *Disposiciones legales sobre el turismo* (Madrid, 1963).

Una vez obtenido el panorama del ordenamiento turístico español es tentador el empeño de poder pensar sobre la construcción de un "Derecho turístico", tal como se ha propuesto en Alemania por el Dr. Klatt (*Wesen und Problematik des Fremdenverkehrsrechtes*, en *Revue de Tourisme*, 1, 1954, p. 4 ss, y *Aufgaben und Methoden des Fremdenverkehrsrecht*, en *Revue de Tourisme*, 3, 1955, p. 156 ss.), aunque el profesor Benvenuti (*Legislazione comparata a favore del turismo*, en *Economía Trentina*, 3-4, 1957, p. 125 ss.) crea que sea una materia más bien política que jurídica y que la ausencia de un legislador turístico impida por ahora lograr su configuración específica. El intentar de nuevo un empeño constructivo con estas páginas resulta excesivo, por lo que nos remitimos a un primer ensayo ya realizado (cfr. Bonet Correa: *La legislación turística comparada y su evolución actual*, Madrid, 1965), sobre el que me propongo volver en otra ocasión.

2. La organización turística española.

Entre los países que organizan el turismo por organismos públicos estatales hay que alinear a España al presentar un conjunto normativo que atribuye a los funcionarios públicos una potestad directa sobre los medios y la organización del turismo, aunque la iniciativa privada sea respetada y estimulada dentro del ámbito de las actividades turísticas.

El Ministerio de Información y Turismo es el órgano idóneo del Estado español y de su política turística, cuya organización administrativa resulta de los Decretos de 15 de febrero de 1952, 26 de julio de 1959 y 28 de enero de 1962, fijando su competencia la Ley de 8 de julio de 1963. Como órgano coordinador hay que citar la "Comisión Interministerial de Turismo", creada por "Decreto de 25 de junio de 1954 y se debe añadir la "Comisión Permanente de la Asamblea Nacional de Turismo", organizada por la Orden de 17 de junio de 1964.

La Subsecretaría de Turismo se crea por Decreto de 8 de septiembre de 1962, que hereda la competencia de la antigua Dirección General de Turismo; sus funciones son las de asistencia al Ministro en lo referente a la política turística en general y también a la colaboración en el Plan de Desarrollo Económico y Social, en cuya Comisión de Turismo es Presidente el Subsecretario (Cfr. Publicaciones de la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social: *Turismo y servicios de información*. Madrid, 1965). La Subsecretaría es competente para fomentar dentro y fuera de España el interés por el conocimiento de la vida y territorios nacionales; promueve, gestiona, regula e inspecciona las actividades relacionadas con el turismo a través de dos Direcciones Generales: la Dirección General de Promoción del Turismo y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas. La primera comprende el Servicio de propaganda turística, proyectos, propaganda y publicidad (Orden 30 de enero 1965, que constituye la Junta Central de Publicidad), Servicio de información turística, documentación y estadística, Oficinas de Turismo, Servicio de Fomento Turístico, Ordenación Turística, Formación Turística e infraestructura Turística; la segunda (reorganizada por el Decreto de 26 de marzo de 1964) tiene los Departamentos siguientes: Servicio de Alojamientos Turísticos, Hostelería, Crédito Hotelero, Acampamentos, Servicio de Actividades Turísticas, Agencias de Viaje, Profesiones Turísticas, Servicio de Inspección y Asuntos Varios (Cfr. Organigrama del Ministerio de Información y Turismo en *Documentación Administrativa*, 75, 1964, apéndice final). La Orden de 26 de septiembre de 1962 estructura también la organización que se refiere a la Administración Turística Española y a la Administración de la Póliza de Turismo (Orden 26 de julio de 1957 y Decreto 4.296, 24 de diciembre de 1964).

En todas las provincias existe una Delegación Provincial de Turismo como órgano dependiente directamente del Ministerio, así como una Junta Provincial de Turismo, órgano paraestatal que reúne a todos los elementos interesados en la vida turística española, sean estatales o privados que complementan la organización y encauzan la propaganda e iniciativas locales a través de los otros centros de organización privada como son los Centros de Iniciativa y Turismo, agrupados en una federación nacional regulada por el Decreto de 21 de febrero de 1941 (Cfr. Arrillaga: *Sistema de política turística*. Madrid, 1955; Alvarez: *Aportación a la historia del turismo*

en España. Madrid, 1956; Zaragoza: *El municipio ante el turismo*, en *Información Comercial Española*, 363, 1963, p. 91; González Paz: *El turismo en el desarrollo regional*, en *Estudios Turísticos*, 1963, p. 37 ss.). FUENTES IRUROZQUI: *Efectos del turismo en el comercio local*, en *Estudios Turísticos*, 1963, p. 35 ss.).

La organización sindical aporta una ayuda muy significativa al turismo español mediante una serie de organizaciones como el Sindicato de Hostelería, las Escuelas de Hostelería, el Servicio de Estadística y la Obra Sindical de Educación y Descanso, con sus residencias y actividad excursionista, que representa una auténtica promoción del turismo social (Cfr. Cubero: *Residencias de verano*. Madrid, 1952; Redondo Ledo: *Turismo social*, en *Piel de España, Revista Técnica de Turismo*, 50, 1960, p. 39).

Entre otros organismos de carácter paraestatal que coadyuvan al turismo, hay que mencionar la Empresa Nacional de Turismo, dependiente del Instituto Nacional de Industria (Cfr. I. N. I.: *Estudio para la constitución de una Empresa Nacional de Industria de Turismo*. Madrid, 1951, y *Plan para el establecimiento de un conjunto de instalaciones turísticas en España*. Madrid, 1954, actualmente regulado por el Decreto 3.221, 28 noviembre 1963), el "Autotransporte Turístico Español, S. A.", también dependiente del citado Instituto, así como la Delegación Nacional del Frente de Juventudes", con su organismo Turismo, Intercambio y Viajes Educativos.

Hasta aquí tenemos a grandes líneas la organización estatal, paraestatal y privada (esta última con su Estatuto Ordenador para las Empresas y Actividades Turísticas Privadas, Decreto 231, 14 enero 1965) que cuenta España para el turismo reciente, cuya actividad se ha ido incrementando paralelamente con el turismo activo. La política del Gobierno se inició con un Plan Nacional de Turismo elaborado a través de su Secretaría de Ordenación Social (Cfr. S. O. E. S.: *Estudios para un Plan Nacional de Turismo*. Madrid, 1952, así como después la Secretaría General Técnica del Ministerio de Información y Turismo elaboró otro Plan de Desarrollo Turístico, que culminó con la realización de numerosos estudios venidos de ámbitos regionales y locales, con especial intervención del Consejo de Sindicatos. En 1962, el Ministerio de Información y Turismo emprende la elaboración de un Plan Nacional de Turismo, con especial atención a las zonas turísticas (Costa del Sol, Costa Brava, Islas Canarias, Decreto 4.297, de 23 di-

ciembre 1964, y Orden 22 marzo 1965), al turismo social, al crédito hotelero, la explotación de las riquezas cinegéticas, los deportes de invierno, las rutas nacionales, el camping, los paradores y la creación de centros docentes especializados en materias turísticas (Cfr. *Avance Informativo*, redactado por la Subsecretaría de Turismo del Plan Nacional de Turismo y *Declaraciones a los periodistas* del 2 de diciembre de 1962; Gabinete de Estudios del Departamento de Publicaciones de la Delegación Nacional de Prensa y Propaganda y Radio del Movimiento: *Nuevo horizonte del turismo español*. Madrid, s. a.; Vila Fradera: *Le tourisme facteur de l'économie espagnole et la planification touristique de Espagne*, en *Revue de Tourisme*, 4, 1962, p. 223; Arrillaga: *Ensayos sobre el turismo*. Barcelona, 1962; Hollier: *L'Espagne et les problèmes du tourisme*. Gèneve, 1956; Varela Parache: *Evolución del turismo en España*, en *Información Comercial Española*, 363, 1963, p. 65; Vila Fradera: *La nouvelle législation concernant les prêts de fonds publics pour le développement touristique en Espagne*, en *Revue de Tourisme*, 4, 1963, p. 193 ss.).

La Escuela Oficial de Turismo se hizo una realidad por el Decreto de 7 de septiembre de 1963, dictándose su reglamento por Orden de 30 de julio de 1964, en su plan de estudios se recogen las experiencias de todo lo realizado con éxito en este campo de la docencia de otros países con gran tradición turística y de este modo se pretende crear un instrumento de preparación técnica del personal que compone la estructura recepticia del turismo en España (Cfr. Instituto de Estudios Turísticos: *Anexos al anteproyecto de creación de la Escuela Oficial de Turismo. Plan de estudios. Presupuesto*. Madrid, 1963).

En las esferas responsables españolas se comienza a tener conciencia de la importancia del fenómeno turístico no sólo en su sentido social o cultural, sino económico y jurídico (Cfr. B. Montero: *El turismo, ese desconocido: Sorpresa 1960. ¿Y después?*, en el diario *ABC* de 29 de julio de 1965, p. 56; *Ibidem*: *Entra y zascandilea. ¿dónde, cuándo?*, en *ABC* de 1 de julio de 1965, p. 32; *Ibidem*: *Sobre los alojamientos*, en *ABC* de 2 de julio de 1965, p. 32; *Ibidem*: *Especulación e intervención oficial*, en *ABC* de 4 de julio de 1965, p. 48; *Ibidem*: *Turismo interior*, en *ABC* de 6 de julio de 1965, p. 40). Ministerio de Información y Turismo: *El turismo*

y la balanza de pagos. Madrid, 1954; Vila Fradera: *La industria turística*, en *Información Comercial Española*, 363, 1963, p. 131; Fuentes Irurozqui: *Efectos del turismo en el comercio local*, en *Estudios Turísticos*, 1963, p. 35 ss.; Pidal Rodríguez: *Aspectos jurídico y social del turismo español*, en *Estudios Turísticos*, 2, 1964, p. 103 ss.). En el ámbito docente, el bachillerato turístico (Orden 19 septiembre 1963) supone un primer paso en el ámbito laboral para lograr una especialización del personal subalterno en este ámbito. En el plano universitario, la Cátedra de Economía Política de la Universidad de Barcelona cuenta ya con un "Seminario de turismo" para fomentar los estudios de especialización, tesis doctorales y demás de investigaciones en este ámbito tan sugerente; no dudamos que su ejemplo se verá bien pronto secundado por otras Universidades. El Instituto de Estudios Turísticos (Decreto 5 septiembre 1962, modificado por el de 14 de mayo 1964), como organismo autónomo, si bien colegado con el Ministerio de Información y Turismo, ha emprendido bajo la dirección de su director, el profesor Alcaide Inchausti, una loable tarea de incentivo y de estudio con sus concursos, su revista *Estudios Turísticos* y sus cuadernos monográficos (Cfr. Cuaderno número 1: Bru Serrano, *El crédito hotelero en España*. Madrid, 1964; Cuaderno número 2: Bonet Correa, *La legislación turística comparada y su evolución actual*. Madrid, 1965, y los aparecidos posteriormente).

3. La actividad turística recepticia en España.

Paralelamente a la actividad turística activa, es decir, la desarrollada por aquellas personas que hacen turismo y que son turistas dentro del país que los acoge con tal predisposición de ánimo (sean extranjeros o nacionales), se desarrolla la actividad turística recepticia, la de aquellas otras personas que directa o indirectamente se ponen a disposición de las primeras, prestan su cooperación, instrumental o de servicios y posibilitan la existencia *in situ* de la satisfacción de las necesidades del turista.

Por la idoneidad de estas actividades, respecto al fenómeno turístico, se deben distinguir aquellas normas que se refieren a la *actividad turística directa* de aquellas otras que tratan la *actividad turística indirecta*. Esto supone, de antemano, adoptar una posición sistemática basada en una referencia a los fines específicos y los medios formales

por los que discurre la legislación turística. Como observa el profesor Benvenuti (*Legislazione comparata a favore del turismo*, cit. p. 129), la disciplina de la actividad presenta unas características especiales difícilmente halladas en otros sectores del ordenamiento jurídico público, donde se concretan no sólo los fines que deben ser perseguidos por las diversas personas a las que se les atribuye una determinada competencia en las distintas materias, sino también, y sobre todo, el precisar los medios jurídicos por los que su actividad debe discurrir, tales como autorizaciones, concesiones, permisos o prohibiciones, providencias reglamentarias, actos negociales y contractuales, etc. En el ámbito turístico, si bien los fines a realizar son intuitivamente derivados de la misma materia o hechos sociales de que se compone, en cambio, no existe una determinación concreta de los medios jurídicos atribuidos a las personas para la persecución de aquellos fines; pero ello no está exento de razón, como muy bien advierte el profesor italiano citado, puesto que en un ámbito como el turismo prevalece la iniciativa privada sobre el interés público, el cual adquiere un carácter instrumental en cuanto a su realización. Tal característica acerca la actividad pública del ámbito turístico a la actividad privada y de ella conserva la elasticidad de su postura, la espontaneidad de iniciativas, la variedad y la mutabilidad de las realizaciones.

En primer lugar hay que referirse a las actividades que inciden más directamente sobre el fenómeno turístico y sobre las cuales el ordenamiento ha realizado una tarea de conjuntación, reglamentación y disposición. En segundo lugar, debemos considerar aquellas otras actividades que si bien su fin inmediato es obtener un lucro privado y atender a diversos cometidos, no obstante, indirectamente resultan interesadas y caen dentro del hecho turístico y su actividad.

4. La legislación sobre las actividades turísticas directas: la propaganda turística, las Escuelas de Turismo, las profesiones turísticas, los extranjeros como turistas, el turismo popular y las vacaciones, el Seguro Turístico.

Una de las actividades que se desarrolla directamente por los organismos oficiales de turismo es la propaganda y publicidad de los lugares que han de ser objeto de atracción turística. La aportación de la propaganda al turismo moderno es tan indispensable como el propio fenómeno turístico, ya que es el medio más eficaz de promoverlo; se

considera como el elemento indispensable de valoración y de encauzamiento de las corrientes turísticas. La publicidad y propaganda no sólo se constriñe al ámbito nacional, sino especialmente al ámbito internacional; la propaganda interior está destinada con preferencia al llamado turismo popular, entre conacionales, haciéndolo promover entre el núcleo de ciudadanos más amplio posible y especialmente entre los menos dotados económicamente. La propaganda y publicidad exterior, fuera del país, es la que todos los Estados se afanan por llevar a cabo tratando de atraer a su país las corrientes turísticas que cada vez se desplazan con más intensidad, dada la relevancia económica que este hecho social reporta al país receptor.

En España, la propaganda y publicidad turística se rige por órganos gubernativos y desempeña un papel importante la Junta Central de Publicidad (Orden 30 enero 1965), quien, a su vez, mediante contratos, concesiones y otros instrumentos jurídicos, delega a las entidades idóneas de publicidad los modos concretos de la propaganda. (Orden 9 octubre 1965, sobre el Reglamento del Registro General de Publicidad). Especial atención estética merece la publicidad en carreteras y Travesías (Orden 8 de febrero 1964, cfr. Vila Fradera: *La carretera y el turismo, en Revista del Touring Club de España*, 1, 1963), y se establecen normas sobre la publicidad de los lugares de rodaje de aquellas películas realizadas en España (Orden 10 febrero 1965).

La necesidad de una formación del personal apto para llevar a cabo los diversos cometidos que implica la infraestructura del turismo receptivo dio lugar al establecimiento de escuelas profesionales sobre el turismo en las que pudiera aprenderse los conocimientos especializados capaces de poner en práctica las enseñanzas recibidas y de perfeccionar el conjunto de servicios que entraña. Los especialistas españoles no han dejado de hacer ver la importancia que desempeñan estos centros de instrucción (Cfr. Bernaldo de Quirós: *Conveniencia de iniciar la formación profesional de centros especializados, en Piel de España. Revista Técnica de Turismo*, 67-68, 1962, p. 55 ss.) y las propias organizaciones oficiales, como la sindical, se preocuparon de crear sus centros, como las Escuelas de Hostelería del citado Sindicato y la Escuela Oficial de Turismo (Decreto 7 septiembre 1963 y Reglamento de 30 de julio 1964), que el Ministerio creó, a las que se unen otras de iniciativa privada reconocidas legalmente por autorización ministerial.

Entre las profesiones turísticas se perfilan actualmente las que prestan los llamados Guías-Intérpretes, quienes ejercen una actividad valiosa para el turismo por ser los órganos de enlace y de contacto más directo entre el turista y el país visitado. De la idoneidad de sus servicios, de su formación, comportamiento y elección de itinerarios depende, en gran parte, la idea que el turista pueda formarse de lo narrado y de las rutas recorridas. De aquí la importancia que los organismos turísticos dan a esta profesión y de que gubernativamente se haga una selección mediante pruebas de suficiencia. Se establece una reglamentación bastante meticulosa, como la Orden de 31 de enero de 1964, que regula el ejercicio de las actividades turístico-informativas privadas y deroga las anteriores disposiciones (Orden 17 julio 1952, 10 julio 1953, 18 mayo 1954, 14 marzo 1960 y 27 marzo 1961). La reglamentación considera tres clases profesionales: la de Guías, Guías-Intérpretes y Correos de Turismo. Añade una novedad, las Agencias de Información Turística, personas naturales o jurídicas que hayan obtenido el título-licencia y desarrollen su actividad sin perjuicio de las que puedan ejercer la administración pública o las Agencias de Viaje. Un paso muy importante hacia la institucionalización de las actividades y empresas turísticas los da la Orden de 20 de noviembre de 1964, al crear un Registro de Empresas y Actividades Turísticas, que tiene por objeto formar un censo y realizar la propaganda de las empresas reglamentadas (profesiones y Agencias de Turismo privadas, Agencias de Viaje, Campamentos Turísticos o Campings, establecimientos hoteleros o cualesquiera otras empresas futuras que ordene el Ministerio de Información y Turismo); hay que añadir el Decreto 231, 14 de enero de 1965, por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las empresas y actividades turísticas privadas.

En cuanto al turista extranjero, se establece una ordenación especial que le garantiza una regular estancia en nuestro país. Se le facilitan una serie de trámites: los referentes a la policía de fronteras (con la abolición de visados en pasaportes), los correspondientes a exenciones de impuestos aduaneros sobre los objetos muebles con él portados (Circular de 5 de junio 1963 y Decreto 11 julio 1963 sobre licencia de exportación de manufacturas y matrícula turística para automóviles"; Orden 14 octubre 1963, Actas de Nueva York de 4 junio 1954 sobre importación temporal de automóviles privados, facilidades aduaneras para el turismo, importación de documentación

y propaganda turística a las que España quedó adherida, cfr. Bonet Correa: *Gli stranieri nell'ordinamento giuridico spagnolo*, en *Bollettino Informativo dell'Istituto Giuridico Spagnolo in Roma*. 44-45, 1964, p. 3), las normas que afectan al régimen monetario y de divisas (Orden 2 junio 1960, permitiendo traer a todo turista hasta cincuenta mil pesetas en billetes del Banco de España, la Resolución 17 de marzo 1961, que libera las operaciones o transacciones llamadas "invisibles" y el Decreto 15 julio 1961, que declara la convertibilidad de la peseta, por lo que el turista puede hacer transacciones con sus divisas libremente, cfr. Forns: *Turismo y divisas*, en *Gaceta Financiera*, II-8, 1952, p. 14; Plaza Prieto: *Turismo y balanza de pagos*. Madrid, 1954) y, por último, las disposiciones que gravan indirectamente la estancia del turista mediante la "póliza de turismo" (Decreto 4.298, de 24 diciembre 1964), impuesto destinado a las necesidades más perentorias del turismo, pero que en España se aplica exclusivamente a subvenir a las necesidades del sector hotelero, por lo que no faltan críticas a este parcialismo (Cfr. Piñuela Otero: *La póliza de turismo. Consideraciones sobre su aplicación*, en *Revista Técnica de Turismo*, 75-76, 1963, p. 40).

El llamado turismo popular es un fenómeno derivado de la irrupción de las masas en la vida pública donde la huella de la socialización tiene un importante papel y ejerce una influencia profunda; se trata de un hecho social resultante de dos acontecimientos, principalmente: de un mayor nivel económico en la vida de los estamentos de población de un país y del disfrute de un período de vacaciones retribuidas. Por eso se ha afirmado que el turismo popular o social depende de un modo decisivo de las horas libres y pagadas por el hecho de las vacaciones. En España el turismo popular todavía no se ha desarrollado a niveles deseables; por el momento, la política turística atiende con preferencia el turismo receptivo exterior y aún está por concluir una estructuración social capaz de suscitarlo (Cfr. Cabrera: *El derecho español sobre vacaciones pagadas*, en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, 10, 1958, p. 255), por lo que los ensayos son todavía incipientes, como las residencias sindicales de "Educación y Descanso" o de algunas entidades privadas (industriales y bancarias); no debe dejar de mencionarse la actividad del Frente de Juventudes y de la Sección Femenina de F. E. T. y de las J. O. N. S. (Cfr. Cubero: *Residencias*

de verano. Madrid, 1952; Redondo Ledo: *Turismo social, en Piel de España. Revista Técnica de Turismo*, 50, 1950, p. 39 ss.).

El camping o acampamento son lugares ya muy comunes en España para acoger al turista, aunque tradicionalmente fuesen tan sólo ciertas regiones las que más lo practicasen, como Cataluña y Vasconia ("Club de Camping de Barcelona" y "Club Vasco de Camping"). A finales de 1952, la Delegación Nacional de Deportes encargó a la Federación de Montaña la creación y puesta en marcha de un Comité Nacional de Camping; dicho Comité elaboró unas normas fundacionales de la red nacional de terrenos oficiales de camping. El incremento de esta modalidad del turismo activo en España hizo necesaria una planificación normativa de este campo; el Decreto de 14 de diciembre de 1956 comienza por reglamentarlos, siendo completado por la Orden de 30 de abril de 1957, que da normas para el establecimiento de campamentos y hace necesaria una autorización; se aclara que los terrenos afectados por limitaciones y servidumbres públicas están exceptuados de estas instalaciones (Orden 7 marzo 1957), se dan normas sobre organización e inspección, colonias y marchas juveniles (Decreto 27 junio 1957) y se precisan las condiciones técnicas de los Campamentos de Turismo (Orden conjunta de los Ministerios de Gobernación e Información y Turismo 30 abril 1957); además, se dictan normas sobre la tasa de autorización de los Campamentos (Decreto 18 agosto 1959) y fijación de precios (Orden 6 octubre 1965), del impuesto de actividades y beneficios comerciales e industriales en terrenos de Camping (Orden 15 diciembre 1960, epígrafe 1.853) y, a propósito de la concesión de créditos, se dan normas destinadas a fondos para la instalación y acondicionamiento de terrenos de Camping (Orden 12 julio 1963) (Cfr. Malo de Molina: *El camping en la economía turística*, en *Información Comercial Española*, 363, 1963, p. 123 ss.).

El Seguro Turístico se norma y articula por la Ley de 22 de octubre de 1964. En dicha Ley se hace ver cómo el haberlo adoptado supone una medida de política turística necesaria, favorable a las consecuencias de nuestra economía, a pesar de que se establece con carácter voluntario; de aquí que el Estado ponga un gran interés para que alcance el máximo desarrollo. El Seguro se extiende a los accidentes individuales, a enfermedades y asistencia sanitaria durante el período de turismo, a la defensa jurídica de los propios intereses de la

persona del turista, a la repatriación de los vehículos y a los equipajes. La Ley crea una Comisión de Fomento del Seguro turístico, de la que forman parte representantes de los Departamentos ministeriales y de los sectores privados interesados. Por Orden de 30 de julio de 1965 se reconoce a la Agrupación para el Seguro Turístico Español (Servicio Sindical), A. S. T. E. S., como órgano representativo de las entidades aseguradoras integradas en la misma y se aprueban las pólizas y tarifas propuestas.

5. La legislación sobre las actividades turísticas indirectas: las agencias de viajes, la industria hotelera, el patrimonio artístico e histórico, las bellezas naturales y los transportes.

Una vez vista la legislación más fundamental dictada para los medios de desarrollo adoptados por el Estado y que se refiere a una serie de actividades que están relacionadas directamente con el turismo, debemos examinar ahora la legislación que atañe a aquellas otras actividades que si bien tienen por finalidad inmediata intereses específicos e individuales con objeto de obtener un lucro personal, no obstante, indirectamente resultan colegadas e interesadas dentro de la órbita del fenómeno turístico.

Hasta hace poco la legislación referida a las relaciones que desempeñaban un papel indirecto en el ámbito turístico venía incrustada o mezclada con aquellas otras que se establecían para instituciones con finalidad diversa de la turística; de aquí que no se pudiera hablar de una legislación turística propiamente dicha. Desde que se toma al turismo como un hecho social con rasgos autónomos, como un complejo de relaciones particulares y específicas con un contenido económico significativo, surge el legislador turístico o una esfera negocial típica del turismo.

En España, el proceso de institucionalización turística se acentúa cada vez más, no sólo por la creación de una organización gubernativa recepticia con sus instrumentos legales, sino por la conciencia del turismo como un hecho social fecundo en el campo patrimonial y cultural, como un nuevo Humanismo. La actividad turística es hoy objeto de un encauzamiento normativo para lograr la armonía máxima de los sectores afectados y lograr unos fines de estímulo y promoción del turismo. La aprobación de una serie de normas sobre centros y zonas de interés turístico nacional (Orden

21 enero 1964, Decreto 23 diciembre 1964, Orden 3 julio 1964, Orden 3 marzo 1964, Orden 22 marzo 1965), así como la creación de un registro de empresas y actividades turísticas (Orden 20 noviembre 1964) y de un estatuto ordenador de las empresas y de las actividades turísticas privadas (Decreto 231 de 14 enero 1965 y Ordenes de 17 y 18 marzo 1965), revelan el alcance de la planificación gubernativa para las relaciones y conducta de las actividades del turismo recepticio en su modalidad indirecta (Cfr. Vila Fradera: *Le tourisme facteur de l'économie espagnole et la planification touristique en Espagne*, en *Revue de Tourisme*, 4, 1962, p. 223; Varela Parache: *Evolución del Turismo en España*, en *Información Comercial Española*, 363, 1963, p. 65 ss.).

Las agencias de viaje juegan un papel económico muy importante en todos los países, dadas sus funciones de orientación hacia el lugar de viaje y de intermediación con los medios de comunicación. De aquí que las autoridades gubernativas se hayan preocupado de establecer un conjunto de disposiciones legales, autorizaciones y licencias al objeto de garantizar aquellos fines al público que se sirve de ellas. En España se norma la actividad de las agencias de viajes por el Decreto de 29 de marzo de 1962, que hace obligatoria la posesión de un título por el Ministerio de Información y Turismo y se establece un reglamento para el ejercicio de sus actividades (Orden 26 febrero 1963, que deroga la de 30 abril 1948, cfr. Lavaur: *Anotaciones marginales al Reglamento español de Agencias de Viajes*, en *Revista Técnica de Turismo*, 74-75-76-77, 1963, p. 27 y 43, respectivamente).

La industria hotelera es uno de los sectores de mayor importancia para el turismo al permitir el alojamiento y prestación de servicios personales al viajero o turista que visita un país. Dados los intereses privados y públicos que tal industria implica en el desarrollo del turismo de un pueblo, su ordenamiento tiende a garantizar su máximo desarrollo y rendimiento. España no descuidó esta faceta hotelera y pudo hacer frente a una avalancha turística progresiva (Cfr. Jiménez Millas y Río Iglesias: *El turismo y la hostelería*. Madrid-Barcelona, 1953; Escorihuela: *La capacidad hotelera y el turismo*, en *Revista Técnica del Turismo*, 67-68, 162, p. 43; Escorihuela: *La hostelería y el turismo en España en los años 1955 a 1961*, en *Revista Técnica del Turismo*, 73, 1963, p. 24 ss.; Vila Fra-

dera: *Hoteles, hoy*, Barcelona, 1961; Escorihuela: *La hostelería ante la coyuntura turística*, en *Información Comercial Española*, 363, 1963, p. 95 ss.). La Orden de 27 de marzo de 1942 reforzaba el crédito hotelero manifestando que "la política de protección que el Estado viene dispensando a cuanto se relaciona con el turismo exige como complemento indispensable el fomento y desarrollo de la industria hotelera mediante operaciones crediticias concertadas a interés más económico que el normal del dinero bancario". La Orden de 13 de mayo de 1942, promulgaba ya el oportuno reglamento sobre el crédito hotelero. (Cfr. Bonet Correa: *Régimen jurídico del hospedaje y hostelería*, Madrid, 1955, p. 243 ss.). sucesivas modificaciones van elevando la cifra de crédito destinada al desarrollo de la industria hotelera y se crean comisiones encargadas de regentarlo (Orden 2 de julio 1958 y 1 junio 1963, Ley 28 mayo 1954, Orden 17 marzo y 16 abril 1956, 15 julio 1958, 17 febrero 1959, 6 julio 1961 y 10 noviembre 1962 (cfr. Vivancos y Gómez Bustillo: *Hostelería, Restaurantes, Bares y similares*. Madrid, 1963). Por último, la Orden de 12 de julio de 1963 vuelve a modificar esta materia y establece créditos con duración de hasta quince años y con el 40 por 100 del costo total de una nueva construcción, diez años para ampliaciones y transformaciones con el 30 por 100 hasta cinco años y tres años para industrias y mobiliario hasta el 25 por 100 del costo total. Se establecen créditos a corporaciones locales para instalaciones turísticas (Orden 28 junio 1963) y se eleva el crédito hotelero a 470 millones de pesetas (Orden 2 mayo 1964) (cfr. Zuasti: *El crédito hotelero y la defensa de zonas*, en el periódico *Madrid* de 7 diciembre 1963, p. 7); Bru Serrano: *El crédito hotelero en España*. Madrid, 1965). Además de la ayuda económica al sector privado (Orden octubre 1965), la construcción hotelera estatal ha realizado complementariamente una serie de instalaciones con sus modalidades de "albergues", "paradores" y "refugios" en aquellos lugares donde la iniciativa privada estaba ausente (Ordenes 19 octubre 1950 y 30 septiembre 1952, Decreto 4 abril 1952 y Ley 17 julio 1953, sobre un "Plan de Albergues y Paradores", cfr. *Paradores, Wayside Inns. etc. in Spain*, en *Revue de Tourisme*, 2, 1956, p. 75; *Albergues y Refugios de montaña en las cordilleras españolas*, en *España Hostelera*, 125, 1961, p. 26 ss.). La Orden de 17 de marzo de 1965 dispone normas unificadas sobre la red de establecimientos turísticos propiedad del Estado. En cuanto

a las normas de apertura e instalación de la industria hotelera, los organismos de turismo intervienen para su autorización y ejercicio (Orden 8 abril 1939, Circular 11 agosto 1950, Decreto 4 abril 1952, artículo 4.º, Decreto 14 junio 1957 art. 1.º). Los alojamientos se clasifican del siguiente modo: A) Establecimientos con servicio de comedor (la Circular núm. 29, 30 junio 1964 impone el "menú turístico"): Hoteles, Paradores y Balnearios de 2.ª y 3.ª; Pensiones y Fondas de Lujo de 1.ª, 2.ª y 3.ª; Casas de Huéspedes y Posadas. B) Alojamientos no dotados con servicio de comedor, aunque puedan servir desayunos: de 1.ª, 2.ª y 3.ª clase, y alojamientos eventuales (Orden 8 abril 1939, Decreto 14 junio 1957) (cfr. Escorihuela: *Censo nacional de empresas de hostelería*, en *España Hostelera*, 124, 1961, p. 9 ss.). En cuanto a los precios se hace obligatoria su exhibición en los establecimientos (Orden 24 septiembre 1952) y su fijación máxima y mínima (Orden 4 agosto y 7 noviembre 1963) (cfr. Escorihuela: *Los hoteles de España son los más baratos del mundo*, en *Revista Sindical de Estadística*, 29, 1953, p. 62; Ministerio de Información y Turismo: *Guías de hoteles de lujo y primera clase*. Madrid, 1963, con ediciones sucesivas).

El patrimonio artístico e histórico de un pueblo, así como su paisaje, desempeñan un papel muy importante para el turismo, puesto que un gran sector de visitantes se sienten atraídos por las bellezas naturales y el interés histórico del país elegido. La política turística toma en consideración la defensa y conservación de los monumentos y del paisaje como elementos significativos del fenómeno turístico. En España, las leyes de 2 de junio y 7 de julio de 1911, complementadas por la de 14 de julio de 1960, establecen disposiciones referentes a excavaciones y hallazgos; la Ley de 13 de mayo de 1933 y su reglamento de 16 de abril de 1936 hacen referencia a las disposiciones sobre el tesoro nacional. Los monumentos históricos y ciudades de interés nacional se protegen por la Ley de 13 de mayo de 1953, modificada por la de 22 de diciembre de 1955; para la defensa de monumentos de categoría provincial y local se dispone el Decreto de 22 de julio de 1958, modificado posteriormente por el Decreto de 11 de julio de 1963. La defensa del patrimonio artístico nacional se organiza por zonas (Decreto 18 febrero 1960) y se nombra una Junta de calificación y valoración de obras y objetos de arte (Decreto 2 junio 1960) y se aprueban instrucciones para proyectos de obras en las pobla-

ciones declaradas "conjunto histórico-artístico" (Orden 20 noviembre 1964); además, se crea un servicio de información artística, arqueológica y etnológica (Decreto 22 septiembre 1961) y se constituye un "Patronato Nacional de los Castillos de España", que son protegidos por el Decreto de 22 de abril de 1949 (cfr. Florensa Ferrer: *Conservación y restauración de monumentos históricos*. Barcelona, 1963; Dirección General de Bellas Artes: *Legislación sobre el tesoro artístico de España*. Madrid, 1957).

Las bellezas naturales también son objeto de atención y de tutela. El Decreto de 11 de agosto de 1941 está dedicado a la protección de complejos urbanos y lugares pintorescos, así como a los jardines artísticos españoles. Ya la Ley de 7 de diciembre de 1916 había establecido las condiciones para la declaración de "parques nacionales" y, en la actualidad, se han dictado una serie de disposiciones por las que se crean parajes con esta categoría (Decreto 22 enero 1954). El paisaje viene defendido y reglamentado respecto a los carteles y anuncios al aire libre (Orden 1 abril 1941, Decreto 8 agosto 1962 y Orden 22 agosto 1962, Orden 8 febrero 1965); se declaran centros de interés turístico nacional (Orden 21 enero 1964) y se da un reglamento para para ellos (Decreto 23 diciembre 1964, Orden 22 marzo 1965); se crea también un registro de denominaciones geoturísticas (Orden 31 marzo 1964) y se protege la publicidad de los lugares españoles de rodaje de películas (Orden 10 febrero 1965) (cfr. Hernández Pacheco: *El paisaje en general y las características del paisaje hispano*. Madrid, 1934; Sánchez Muniaín: *Estética del paisaje natural*. Madrid, 1945; Del Campo Francés: *Recomendaciones a la estética de la carretera y su ambientación en el paisaje*. Madrid, 1963; Torrente: *Touristische Schutzgebiete (Wirtschaft und Fremdenverkehr, en Europa, XIX-8, 1965, p. 54, ss.)*.

En cuanto a los transportes, el turismo actual es un resultado de los avances técnicos logrados en este campo de la movilidad. Al implicar el fenómeno turístico un desplazamiento de personas, de grupos y de masas humanas, no se podía concebir sin los medios idóneos para poder trasladarse de un lugar a otro. Primero, la navegación marítima, después los medios de locomoción como el ferrocarril, el automóvil y el avión han constituido los instrumentos aptos para coadyudar al turismo; la organización de estos servicios, su compatibilización y su empleo han requerido un ordenamiento de sus pres-

taciones y de la responsabilidad de su uso y empleo. (cfr. González Paz: *El problema del transporte*, en *Información Comercial Española*, 363, 1963, p. 73).

El tráfico por carretera constituye actualmente uno de los medios más preferidos por el turismo; de aquí la importancia que ha adquirido este medio de locomoción y las necesidades que ha planteado su ordenación y reglamentación en cuanto a sus relaciones y sistema de seguridad (Códigos de circulación, etc., cfr. Jefatura Central de Tráfico: *Conferencias y Comunicaciones del V Curso Internacional de Derecho de la Circulación*, Madrid, 25-31 marzo 1963; Rumpler: *La unificación mundial de la señalización de carreteras*, en *Informes de las construcciones*, 52-53, 1953). El "Plan de Modernización de Carreteras" aprobado el 23 de junio de 1950 por el Gobierno y la Ley de 18 de diciembre de 1950, alcanza a un recorrido de once mil kilómetros; el "Plan de Desarrollo Económico y Social" acomete en la actualidad un importante proyecto (cfr. Vila Fradera: *La carretera y el turismo*, en *Revista del Touring Club de España*, 1, 1963, p. 2.136).

El transporte por ferrocarril es otro de los medios idóneos que favorecen el turismo popular y de masas; su capacidad, seguridad, economía y comodidad lo mantienen en uso frente a la competencia de los otros medios de comunicación y transporte. España unificó sus compañías de ferrocarriles de ancho normal (R.E.N.F.E.) por la Ley de 24 de enero de 1941 y se adhirió al Convenio Internacional concerniente al transporte de viajeros y de mercancías por caminos de hierro de 25 de octubre de 1952 (cfr. Arauz Robles: *Notas sobre el régimen jurídico del Patrimonio de la R.E.N.F.E.*, en la *Revista de Administración Pública*, 46, 1965, p. 34 ss.). La R.E.N.F.E. tiene la modalidad de billetes "kilométricos", muy aptos para el uso turístico, en cuanto que permiten recorrer un elevado número de kilómetros a un precio más económico.

En cuanto al transporte marítimo, el turismo aprovecha las ventajas y aptitudes que presenta para usarlo como instrumento de viaje y recreo por tratarse de un medio de transporte cómodo, dotado de instalaciones confortables y de múltiples atractivos para el esparcimiento durante la travesía, (Cfr. González-Rothvoss: *Turismo y emigración, fenómenos de masas (Ensayo de una coordinación de servicios administrativos españoles)*, en *Revista Internacional de Sociolo-*

gía, XXII-86, 1964, p. 233. Hay que destacar las normas que ordenan el transporte marítimo en cuanto a las condiciones sanitarias de sus instalaciones, las que se refieren a la técnica de amarre y fondeamiento en puertos, así como las medidas de política naval en cuanto a la construcción de buques y de los créditos para dicha construcción; en España se conceden créditos navales hasta el 80 por 100 del valor total de la nave, con un módico interés, cuyo organismo, el "Instituto de Crédito para la Reconstrucción Naval" los realiza con garantía hipotecaria (cfr. Rotaecbe: *La marina mercante y la vida nacional*. Madrid, 1954 y en *Ingeniería Naval*, 223, 1953, p. 58).

Se puede decir que con el turismo nace uno de los medios más aptos para su desarrollo en los desplazamientos rápidos y de cortas vacaciones: el avión. Los grandes progresos conseguidos por la técnica aeronáutica dotan a este medio de viaje como uno de los más eficaces, rápidos y relativamente seguros. La importancia que el avión tiene en la vida actual, dadas sus aptitudes internacionales de cubrir enormes distancias en escaso tiempo, de poner en relación pueblos y culturas diversas, han conducido a una necesidad de su reglamentación. A este respecto, el "Convenio de Varsovia" de 12 de octubre de 1929 supuso un paso muy decisivo en el ámbito internacional, que fue consolidado por el "Protocolo de la Haya" de 1955. España se adhirió a este Convenio en el año 1930 y a su Protocolo, y ha puesto en vigor sus propias normas con la "Ley de Navegación Aérea" 21 de julio de 1960 (cfr. Sección de Derecho Aeronáutico del Instituto Francisco de Vitoria: *Comentario a la Ley española de Navegación Aérea*. Madrid, 1962; Bonet Correa: *La responsabilidad en el Derecho aéreo*. Madrid, 1963). La idoneidad de la navegación aérea para el turismo se muestra cada vez más relevante, tanto en vuelos normales como de rutas turísticas (cfr. Carreño: *Comentario sobre la situación actual de los transportes turísticos aéreos*, en *Revista Técnica del Turismo*, 71, 1963, p. 39 ss.).

José BONET CORREA