

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXIV

SEPTIEMBRE-OCTUBRE

NUM. 143

I. SECCION DOCTRINAL

Aspectos socio-legales y administrativos del Turismo ⁽¹⁾

por

CARLOS RUIZ DEL CASTILLO

Hay una ciencia y un arte modernos que por su complejidad y su amplitud engloban muchas técnicas y se dispersan en una serie de conocimientos que no tienen confines.

Aludo al Urbanismo, el cual ha dejado de referirse a la construcción y dotación de las ciudades en sentido estricto y, sin preocuparse de la fidelidad etimológica, exige el tratamiento planeado de un conjunto urbano-rural (el *Town and Country Planning* de los anglosajones), pues la ciudad y el campo, las ciudades en su relación y las cuestiones suscitadas por la distribución poblacional ni siquiera pueden ya ser tratadas a escala regional. Los Planes han de ser, por ahora, nacionales. El porvenir los suscitará más amplios: continentales, intercontinentales, acaso siderales a lo largo del tiempo tanto como del espacio.

Esta evidencia, latente en los Planes de desarrollo, los cuales tampoco pueden prescindir de conjugar los aspectos sociales con los económicos en un *continuum* de territorios y actividades, ha sido causa de que haya podido ser dicho que el Urbanismo mo-

(1) Damos el texto, adaptado, de la conferencia del autor en el ciclo organizado en Torremolinos por el Instituto de Estudios Turísticos.

dermo es un verdadero «Orbanismo». El orbe, en efecto, va a ser el lugar geométrico de esta alta especulación que desde la ordenación de núcleos aislados de población ha llegado a constituir una integración de elementos—humanos, geográficos, técnicos—que sólo por su valor de relación y por la exigencia de su propia simbiosis logran posibilidades de adecuación y tratamiento.

Pues bien, lo que ha quedado insinuado acerca del Planeamiento urbano-rural puede ser aplicado a los fenómenos humanos y sociales que el turismo moderno suscita.

Ni en lo social, ni en lo legal, ni en lo administrativo cabe prescindir de las recíprocas influencias de los aspectos y de las significaciones que el turismo sugiere y el turismo requiere.

En primer término, hay que subrayar el carácter social del turismo moderno.

Ciertamente, existe ya una copiosa literatura sobre el tema. Ha sido expuesta y comentada la oposición entre el turismo individual, tan vinculado a la estructura de una sociedad clasista, y el turismo social, propio de una sociedad de masas.

No hay que desconocer, sin embargo, que el turismo susceptible de ser captado en forma de *corrientes* y no de autodeterminaciones personales y aisladas, ha tenido sus comienzos en las peregrinaciones, siendo éstas la expresión de un estado de comunidad itinerante a lo largo de los caminos que conducían a Santiago de Compostela y que contribuyeron tanto a descubrir los vínculos establecidos por la participación en la conciencia cristiana, como a consolidar la unidad europea, la cual por estar fundamentada en la autonomía y en la dignidad personal, sólo podía consolidarse al través de contactos que propiciaran la libre participación en valores comunes.

Comprobado este antecedente y la prosecución en las peregrinaciones modernas a los santuarios cristianos de las sociedades occidentales y hacia la Meca en los países árabes y musulmanes, hay que reconocer que el carácter difusivo del turismo actual está enraizado en aspiraciones seculares estimuladas por motivos de diversa naturaleza, pero cuyo común denominador reside en el emplazamiento de un excedente de renta en lo económico y de un

ocio que no es contrafigura, sino compensación, de la actividad del *homo faber*, que es el hombre moderno.

El turismo actual, a diferencia del de los peregrinos medievales, no se relaciona para nada con una actitud penitencial y ascética. Tampoco hay que enjuiciarlo globalmente como una actitud de mera diversión nutrida por incentivos de libertad y de esparcimiento de energías.

Algo hay de todo esto, pero también de lo demás, en el turismo. Mas no es necesario apurar la exigencia clasificadora y crítica para sorprender, en consonancia con la motivación del turismo, la existencia de grupos orientados por preferencias de índole varia. Cada grupo está configurado por un *motivo determinante*, que no excluye la concurrencia de otros motivos con vistas a una utilización integral de las oportunidades y de las solicitudes.

La línea de nivel de este turismo actual hemos de encontrarla en la laxitud, en la distensión tanto de la energía muscular engendrada en la monotonía y el ajetreo del trabajo habitual, como en la de la energía psíquica aherrojada en la tarea normal por la preocupación, que con frecuencia engendra la angustia. El vagar es ante todo vacar: vacar en las cosas que nos requieren, nos exigen y muchas veces nos atenazan.

El turista de nuestros días se encuentra en una posición equidistante de la del hombre primitivo y de la del romero.

Por lo que a este último se refiere, ya se ha indicado el carácter distintivo que, en general, asumió en el turismo.

Pero el hombre primitivo era, por naturaleza, el *homo vagus*. Era el hombre que huía porque todas las tierras le convenían y no había necesitado arraigar en ninguna. El hombre moderno, como el Derecho moderno, conserva alguna de las bases primitivas, que son bases naturales. El espíritu humano está constantemente tentado por una tendencia a la dispersión. De aquí nace el apetito viajero, el veraneo, la variedad de domicilios, la simultánea posesión de un piso en la ciudad y de una villa en el campo o junto al mar. Pero el hombre disperso de nuestras sociedades es un *viajero que retorna* y hace así compatible la dispersión con la estabilidad. Está *arraigado*, es un globo cautivo que remonta el vuelo sin perder el contacto con el medio habitual o con la

tierra nutricia. Está avecindado o domiciliado, y para efectos administrativos sólo posee una residencia: la del empadronamiento en un determinado Municipio.

Se engendra así una ambivalencia, o, mejor, una alternativa entre la estabilidad y el cambio.

Es el fenómeno de cambio el que determina el turismo. Y todavía en éste se suscita otro equilibrio entre el desplazamiento y la situación y condiciones en que éste se da. La escala de preferencias supone la opción individual en consonancia con los gustos que se satisfacen o con las necesidades a que se trata de proveer.

Acontece que la acumulación que el turismo suscita significa no sólo una suma, sino el advenimiento de una calidad nueva. Ningún hecho social puede ser explicado por la simple adición de cantidades individuales. Hay en él algo que es propio del todo y que se expresa mediante relaciones e interferencias, pero no sólo con una suma de las partes que integran el todo.

El Turismo social implica: 1.º, un despliegue de técnicas de dirección y encauzamiento de corrientes humanas; 2.º, una concentración de incentivos y de estímulos paralela a la propia concentración humana que el turismo suscita; 3.º, una organización de elementos, dentro de un plan que abarca tanto el orden de las instalaciones materiales de la infraestructura turística como el de los instrumentos legales y administrativos del planeamiento.

1.º *Las técnicas de dirección y encauzamiento.*

Las leyes a que está sujeto todo movimiento de masa no son imperativas, no consisten en preceptos normativos. Más bien son leyes de verificación de probabilidades en las que se reflejan determinaciones, también oscilaciones, tendenciales.

Estos movimientos tendenciales, como los de la selección de lugares turísticos por una masa de turistas, responden a estímulos de imitación, a su vez extendida por el conocimiento de la situación objetiva de los lugares, con referencia a las circunstancias de toda clase: clima, precios, transporte, alicientes, proximidad a zonas que permiten ampliar la visión y la actividad, etc.

Además de esta corriente de imitación espontánea, existe otra corriente encauzada por una propaganda dotada de técnicas. La misión de la propaganda no es meramente difusiva. La propaganda se ve obligada a trabajar sobre sí misma y no sólo sobre lo demás. Su eficacia no consiste en palabras y en *slogans*, aunque haya que tomar en consideración inevitable estos elementos. La propaganda, por imperativo de su propia penetración, actúa abriendo perspectivas que exigen el mejoramiento del medio, ya que el estacionamiento agotaría pronto el repertorio de motivos. La propaganda marcha por sí misma cuando no se limita a difundir, sino que colabora, estimulándola, en la obra creativa.

El turismo, en un gran sector, se alimenta también de la costumbre. Se trata de una masa de turistas que se van y vuelven. El veraneo en el mismo lugar todos los años facilita la comprensión de este hecho. Así junto a un turismo inestable y flúido, existe un turismo hecho de raíces que van floreciendo en tradición. Al modo de existencia de tantas «Asociaciones de Amigos de la Ciudad», podría formarse con los turistas que retornan Asociaciones de centros especiales de interés turístico.

La información, veraz, ágil e inteligente es un elemento insustituible de la propaganda. Es así cómo ésta equivale a una apertura que es tanto apertura del interés como del mercado en todos sus aspectos. No es ciertamente un azar el que asocia en el binomio «Información y Turismo» la fórmula y la nomenclatura de uno de nuestros Departamentos ministeriales.

Ingrediente del Turismo social y catalizador de sus esencias ha de ser la propaganda, en cuyas alas circula no sólo una nominación, sino una ordenación que después de atraer los gustos individuales, los asocia para fines de disfrute en común de las zonas turísticas.

2.º *Concentración de masa y utilidad común.*

En virtud de diversos motivos de conocimiento—el de la imitación, el de la propaganda que comportan los comentarios de los propios turistas entre los círculos que frecuentan en los países de procedencia, y el de la propaganda dirigida por Asociaciones, por

Agencias y por el propio Estado—actúa una de las formas eficaces de la moderna *Mass communication*, y se suscita así no sólo el contagio, sino el contacto, lográndose la peculiaridad de un fenómeno social característico.

Aunque por imperativo de la propia relajación que busca el turista propenda a encontrar muchas veces la soledad, que es la forma más acusada de independencia, tal propensión se refiere a determinados espacios de tiempo, pero no suele significar una actitud constante. Se busca también el esparcimiento al través de la conversación y se forjan vínculos que simultáneamente sirven para liberar al hombre de otras ataduras: la de la monotonía de las impresiones del círculo habitual del compañerismo nacido en el trabajo y la cual, al mismo tiempo que suscita el interés por los problemas y los anhelos comunes, constriñe en la angostura de las preocupaciones profesionales, de las que no es posible prescindir mientras no se establece la distancia de la vacación.

De este modo se renuevan compañías a cuyo influjo pueden surgir gustos y apetencias nuevas, enriqueciéndose el horizonte espiritual, los paisajes interiores que tantas veces nacen en contacto con el paisaje natural y con el cambio de medio físico.

No es de este lugar establecer el balance que se integra con las pérdidas y las ganancias del turismo. Y no es ésta una alusión al estricto balance económico, sino que entraña un sentido traslaticio a la balanza del turismo, con sus ventajas y sus inevitables inconvenientes. Lo cual es inseparable de todo progreso y de toda vida renovada. Lo que importa, en la economía como en el espíritu, y en presencia de cualquier situación, es el saldo favorable, el excedente que supone el beneficio, la nueva calidad, en definitiva el paso hacia adelante.

Sólo una ley de concentración que actúa en forma de agrupación de personas y de asociación de necesidades y de satisfacciones—de gustos, en suma—, permite la utilización intensiva y progresivamente ampliada de los recursos naturales y artísticos, utilización a la cual se acomodan los medios, siempre al servicio del hombre. No es posible multiplicar, mejorándolos a la vez, los alojamientos, el transporte y la comunicación en todos los órdenes de la actividad y del conocimiento, sino mediante esa doble

concentración: la cual, partiendo de la frecuentación de lugares por gran número de personas, las fija temporalmente y en cierta manera las traba en torno a centros de interés que polarizan energías colectivas, ya se trate de excursiones dirigidas—que no es lo mismo que regimentadas—, ya de la presencia en actos de culto o de cultura.

Las influencias que el turismo ejerce y desarrolla determinan una capilaridad que engendra semejanzas, pero que no elimina los contrastes. Estos, en la naturaleza lo mismo que en la convivencia, contienen enseñanzas y determinan formas de compenetración personal, siempre que no estén cargados de pasión.

Si los desplazamientos y los contactos internacionales—sin excluir los originados en las guerras—han producido el mejor conocimiento entre los hombres y entre los pueblos, el turismo, forma pacífica por antonomasia de comunicación entre las gentes de la misma Nación y entre las de países diversos, fomenta ante todo los motivos espirituales de acercamiento. Aunque esta condición no sea originaria, sino derivada del turismo, se torna en influencia preponderante. Thomas Cook, auténtico pionero del Turismo moderno, «primer agente en viajes» en opinión de Muñoz Casayús, después de pasear a sus clientes por toda Inglaterra, los trajo al Continente bajo esta consigna: «¿Por qué deben los ingleses ir a París? Francia e Inglaterra son dos vecinos poderosos que deberían vivir siempre en términos de amistad. Mediante una unión amistosa y pacífica pueden ejercer una poderosa influencia en los destinos de Europa y del mundo. Quisiéramos que súbditos británicos de todas las clases sociales pudieran visitar París, para poder emular sus excelencias y rechazar sus vicios...» (Antonio Muñoz Casayús: *El turismo en sus aspectos social y económico*. Zaragoza, 1959).

Este aspecto del turismo al servicio de la paz lo exaltaba Su Santidad Paulo VI en la audiencia concedida a las Naciones Unidas sobre el Turismo. Recordando a su antecesor, el Papa Pío XII, que asignaba al Turismo la triple función de ennoblecer los sentidos, ampliar el espíritu y enriquecer la experiencia, insistía en que esta actividad debe sobrepasar las simples miras económicas y evocaba el siguiente recuerdo de los poemas caballerescos:

Dos caballeros se batan por la conquista de una joven dama, que asiste al horrendo espectáculo. En un momento dado, la dama huye montando un caballo de uno de los contendientes.

«Es la imagen de la civilización—comenta el Pontífice—que huye cuando aquellos que están en trance de ganarla se ponen a combatirse... La guerra hace huir a la civilización.

¿Mas qué sucedió en el episodio cuyo recuerdo histórico os presentamos? Cuando los dos combatientes se aperciben de que han sido abandonados por la doncella, interrumpen al instante el combate y los dos, con un alto sentido caballeresco que los une y los transforma en amigos, suben al único caballo que allí quedó y salen al galope para atrapar a la doncella que había desaparecido.

El caballo, señores, que todos pueden montar como amigos solidarizados, es el turismo».

Junto a los fenómenos de ósmosis que establece la comunicación, inseparable del anudamiento y el fomento de las relaciones humanas, el Turismo se muestra favorable al ejercicio de una virtud que, teniendo su raíz en la personalidad, se vierte también en formas sociales.

En nuestros días se exalta, no diré que desmedidamente, sino en manera a veces tópica, la virtud del trabajo.

Es justo que forjemos no sólo las cosas con el trabajo, sino el trabajo en todas sus formas con la inteligencia. Eugenio d'Ors decía que trabajar la tierra sin una filosofía era igual que conculcar la tierra con todas sus calidades y atributos.

Hay, pues, una necesaria filosofía del trabajo. Hay que ennoblecir también el descanso con una filosofía del ocio. Y esta filosofía será tan complementaria de la del trabajo como el descanso es complementario del trabajo mismo. El ocio no es el sopor ni la absoluta inactividad. Comporta un cambio de ocupación, una nueva selección en el repertorio de las posibilidades que se dan al hombre y que están en el hombre; es, si se quiere, la medida de relativización del trabajo. Distraerse es ya estar en otra parte, pero en alguna parte.

Al ocio se le han señalado estos tres objetivos: «En primer lugar, la libertad (que es siempre una actividad al servicio de un

fin hacia el cual se determina el sujeto libre), el segundo, el reencontro con la naturaleza, y el tercero, el fomento de la actitud cultural». (*Viajes y relaciones familiares*, Departamento de Información y Asesoramiento de las Familias, pág. 51. Madrid, 1962).

El turista aprende, nunca viaja como su maleta, aunque se pródigue la expresión que caracteriza así al turista que no sabe mirar. Claro está que hay una educación para los viajes y que el gusto se forma gracias a la acumulación de ideas y de vivencias. Pero algo entra siempre por los sentidos que se sedimenta en la experiencia personal. El turista no nace, sino que se hace, a partir de su propia libertad y del modo de utilizarla. Los valores naturales y los valores de cultura exigen la actitud contemplativa. Una contemplación que, como el ocio mismo, no significa el polo opuesto a la actividad, pues no es, como tampoco lo es la atención, una actitud pasiva e inerte, sino receptiva y exige algún esfuerzo de incorporación.

En síntesis, se trata siempre de una libertad situada para la utilización de valores, los cuales siendo cultivados y gozados personalmente engendran una comunicación de espíritus determinantes de una formación común.

Que todo ello esté descubierto o estimulado por la propaganda no merma en nada el carácter personal, que es como un reencontro con las cosas y una comunicación con los seres. Algo colectivo, aunque no llegue a constituir estrictamente un alma común, ha de existir en los móviles y en la organización de los lugares hacia los que se dirigen corrientes de turismo. Autores que han estudiado las causas de la decadencia del turismo de otras épocas, el mismo de las peregrinaciones medievales a Compostela, se han fijado especialmente en «El espíritu individualista de la época, poco amigo de actuar siguiendo directrices de la colectividad» (García Chaparro y Carmona Guillén, en «Seminarios: Turismo», marzo-abril 1964).

La misma selección, de tipo personal, determina la existencia de grupos turísticos, que unas veces se forman por azar, pero que otras actúan gracias al impulso de las afinidades selectivas. Y así es como existe un turismo religioso, cultural, artístico, folklórico

co... Son grupos dirigidos por una idea y un propósito común a los miembros que los integran.

3.º *Los elementos de la organización turística.*

a) *Los Planes.*

La actividad planeada se extiende a todos los órdenes del sector público. En el mismo sector privado, cada vez se deja sentir más la necesidad de aunar esfuerzos en torno a iniciativas, que no surgen al azar, sino que están suscitadas o estimuladas por un Plan público—de aquí los Planes *indicativos*—, o bien, por un sentido de cooperación que, siendo libre y espontáneo, asocia en unidad de miras y de fines las aportaciones individuales y sociales.

La libre concurrencia va perdiendo el sentido de oposición y de rivalidad y evoluciona hacia formas selectivas de las soluciones condicionadas que se dan en aspectos determinados de un plan. Participan así éstas de la naturaleza del «pliego de condiciones» de los contratos administrativos.

La época del turismo individual estuvo dominada totalmente por el principio de la asociación libre como medio de fomento. Las Agencias nacionales, las de Viajes, el Touring-Club, el Club Alpino, el Automóvil-Club, en colaboración con los Sindicatos de Iniciativa, fomentaban y atraían viajeros bien dotados económicamente. No podía hablarse entonces de un turismo social directamente organizado.

Ambas formas—la del turismo individual y la del social—son compatibles y hoy subsisten. Como, en otro orden, subsiste el trabajo debido a la iniciativa personal y autodidáctica y el trabajo en equipo. Las normas orientadoras de la actividad política y administrativa de servicio y no sólo de la acción reguladora de policía, es la que se inserta en el planeamiento.

Se ha operado el tránsito desde la gestión meramente privada a la gestión pública, y es entre nosotros una Sección administrativa del Ministerio competente, la de Turismo social, la encargada del cometido de estimular y promover el turismo escolar, universitario, juvenil «y particularmente, el social, así como la asisten-

cia a las organizaciones españolas que practiquen tales actividades» y mantengan relación con Organizaciones extranjeras (Decreto de 23 de abril de 1964, art. 14).

Así como de los Planes urbanísticos se ha dicho que es tan importante la previsión de espacios edificados como la de espacios libres, pues ambos son complementarios, en el Planeamiento económico y social la iniciativa privada se mueve por directrices que aun cuando recorten el área de actividad la garantizan y le abren horizontes.

Con unos y otros Planes se articula necesariamente la actividad planeada del Turismo. Y de modo análogo a como la Ley sobre régimen del suelo y Ordenación urbana ha necesitado prever la existencia de un Plan nacional, Plan que en realidad no es punto de llegada, sino un punto de partida, ya que ha de contener los criterios reguladores de los Planes provinciales, comarcales y municipales, el Turismo, actividad esencialmente nacional desde el punto de vista político y desde el punto de vista económico, ha de ser tratado con generalidad referida al complejo nacional. «No hay que olvidar—se ha escrito—que una sola localidad turística no obtendrá los máximos beneficios si no forma parte de un conjunto nacional que tenga interés para los forasteros» (José Ignacio de Arrillaga, *Sistema de Política turística*. Madrid, 1955).

De este modo, el Plan, apoyado en sí mismo, muestra una esencial tendencia difusiva. Coordina y coloniza, establece las continuidades territoriales benéficas para dotar de interés toda el área a que se extiende.

A este propósito es procedente anotar la necesidad de una emulsión entre el monumento y la ciudad, entre la ciudad y el paisaje. Una gran ciudad encontrada de repente en el páramo es un susto, decía Ortega y Gasset. Hay que preparar la llegada a la ciudad al través de accesos bien ordenados y provistos de elementos naturales y no sólo de los técnicos que acortan o facilitan el recorrido, y el espíritu de la urbe ha de flotar sobre una gran zona, en la que se diluya la extremosidad de los contrastes. El itinerario hacia la ciudad ha de comportar a distancia el presentimiento y la influencia de la ciudad misma.

Un objetivo del Plan como regulador de una ordenación de

conjunto ha de consistir en que los lugares turísticos no se ofrezcan al visitante como oasis de un desierto. En tales condiciones el arribo puede ser un descanso para la vista, pero ha sido ya acumulada la fatiga y la repulsión del espíritu, y una y otra retornarán a la salida del lugar. Con todo ello éste pierde encanto porque suscita algo así como un sentimiento de acogida frustrada por el desamparo circundante.

Incumben las previsiones y las provisiones de este carácter a los Planes de Ordenación territorial y urbana a que se refiere el Reglamento de 23 de diciembre de 1964. Dichos Planes están referidos a porciones del territorio que reciban un nombre, un tratamiento jurídico y un gobierno especial.

b) *Los Centros y las Zonas turísticas.*

Hay en Urbanismo un concepto angular inspirador de una nomenclatura comúnmente recibida: el concepto de Zona y la ejecución de los Planes mediante la división del territorio en zonas, entre las cuales existirá coordinación.

La legislación sobre el Turismo ha adoptado el nombre y lo ha adaptado a las Zonas de este carácter.

La utilización del medio natural, con las transformaciones necesarias, determina la existencia de una Zona sobre la cual se vuelcan los Planes de Promoción turística.

El Reglamento citado establece medidas de fomento apropiadas y trata de coordinar la iniciativa privada con la Administración para hacer posible una adecuada rentabilidad de las inversiones que se hagan en lugares de especiales circunstancias atractivas, y no olvida la previsión de «normas específicas para que las construcciones armonicen con el paisaje y tradiciones artísticas del lugar».

La Zona, postulando un tratamiento unitario sobre una extensión territorial de cierta consistencia, es una agrupación de dos o más Centros turísticos.

Pueden ser considerados estos Centros, según Granados de la Hoz, «como unidad de atracción turística y punto vital para la Zona en que está enclavado». Según Tosoki, «es una localidad en que concurren los turistas en movimiento y donde convergen e

irradian personas, cosas y valores» (*Ante el desarrollo político*, en «Seminarios: Turismo», marzo 1964).

La legislación asigna a cada Centro, salvo excepción establecida por el Gobierno, una extensión territorial mínima de 10 hectáreas y una capacidad de alojamiento de 500 plazas.

La Zona plantea problemas de acondicionamiento. Hay que afrontarlos mediante obras de infraestructura al amparo de medios legales y de una organización administrativa especial. Todo está englobado en estas Zonas existentes o en las que puedan ser establecidas: las urbanizaciones, los puertos, los aeropuertos, las carreteras, los ferrocarriles, la ordenación de playas...

Sería interesante el estudio de las influencias recíprocas entre el Urbanismo y el Turismo. Hay que considerar que ambas se articulan bajo la dependencia de un Plan, que a su vez se descompone en Planes específicos y en ordenaciones de diverso carácter. Pero se trata de caminos que conducen a un fin común.

No dejan de suscitarse cuestiones de competencia: las que son inevitables en todo desarrollo. Si Robson ha podido referirse a la «jungla de Autoridades» que se interfieren en el gobierno municipal de Londres, nosotros conocemos las interferencias que emanan de las jurisdicciones compartidas: las de los Ministerios, las de las Comisiones de Urbanismo y los Ayuntamientos, las del tráfico por las carreteras cuando coinciden con las calles de las ciudades, las de la jurisdicción municipal y la de Marina en los puertos, etc. Son casos que precisan la coordinación en Organismos representativos de los diversos intereses. Cada vez menos puede ser considerada la Administración como una serie de prerrogativas confinadas en compartimientos estancos, al margen de una colaboración que requiere, en primer término, la intercomunicación entre los órganos.

c) *El Turismo y los problemas de la división administrativa.*

Sabido es que la división administrativa se aproxima a la realidad, pero no es la realidad misma. Buena prueba la suministran las especialidades jurisdiccionales que, junto a la división común de Provincias y Municipios, establece una división judicial, eclesiástica, militar, marítima, universitaria... No obstante estas di-

visiones jurisdiccionales, los servicios estrictamente territoriales del Estado se concentran y articulan en la gran división provincial-municipal, que sirve, por otra parte, las necesidades propias de los núcleos que la constituyen.

Fuera de este esquema quedan, sin embargo, realidades territoriales tan jugosas como la de la Región y la Comarca.

Pero no es fácil agotar la clasificación, sobre todo si se la vincula a Entidades locales estratificadas, y no en movimiento. El ejercicio del derecho de asociación conduce a los Municipios a mancomunarse. Análogas aspiraciones podrían surgir en las Provincias. Por otra parte, la inserción de la economía en el suelo produce nuevos movimientos regionales, y de aquí la Región hidrográfica y las divisiones regionales con que actúa el Urbanismo.

En realidad, estas nuevas divisiones territoriales no sólo acrecen el número de las Entidades, sino que requieren una gestión por órganos propios, cuya área de acción puede ser más extensa que la de los Municipios y las Provincias, y aunque estén acotadas por la especialidad de fines, pronto descubre el análisis que éstos se interfieren con otros, así como que el órgano que se constituye penetra inevitablemente en la esfera de acción de otras Autoridades.

Las Zonas turísticas requieren una organización propia. No sólo se montan sobre varios Municipios y llegan a constituir unidades especiales de comarca, sino que abarcan a veces territorios pertenecientes a más de una Provincia.

El Turismo suscita Uniones *ad hoc*, como la que se manifestó en las reuniones celebradas en Jaca durante el mes de marzo último, y a las que concurrieron representantes de Barcelona, Lérida, Gerona, Zaragoza, Huesca y Navarra. Se ha adherido después Guipúzcoa. El Pirineo y la Unión turística formada bajo el influjo turístico de esta gran zona de influencia, fue el motivo de esta reunión en la que apuntó un proyecto de organización comarcal.

La tendencia difusiva y absorbente del Turismo necesita plasmar así en una organización peculiar, que requiere regulaciones especiales.

Se centra el interés de esta legislación nueva en esas demarcaciones singulares ya referidas, designadas con el apelativo de Zonas turísticas. Constituye la principal norma reguladora la Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre «Centros y Zonas de interés turístico nacional».

El preámbulo de esta Ley muestra la preocupación por este triple problema que el Turismo suscita: 1.º, el de la saturación turística de determinadas zonas y localidades; 2.º, el de la desproporción existente en ciertos casos, entre esa corriente turística y la adecuación de las obras y los servicios; 3.º, el del deficiente desarrollo de las posibilidades de utilización de amplias zonas naturales para convertirse en turísticas.

Entre estas deficiencias sobresale la determinada por la «Ausencia de una política de fomento que ordene, estimule o supla la iniciativa privada».

La preocupación, cuando no es obsesiva sino razonable, es el antecedente de la ocupación, como ésta es la vía de las soluciones. Y crece en presencia de la tasa del turismo, cuyo crecimiento ha sido duplicado entre 1961 y 1964 hasta aproximarse en este último a los 14.000.000 de personas procedentes del extranjero. Para calibrar debidamente la importancia de esta cifra conviene consignar que el Plan general formado en 1953 por la Secretaría General para la Ordenación Económico-social, de la Presidencia del Gobierno, se propuso como finalidad ampliar nuestra capacidad receptiva a 2.000.000 de turistas. (Fueron más de 9.000.000 los que recibió Italia en dicho año).

Las competencias de varios Ministerios, especialmente del de Información y Turismo y el de la Vivienda, se entrecruzan y comparten cuando se trata de la redacción y aprobación de los Planes de Ordenación. En lo que respecta a los Planes de Promoción turística, la competencia es del primero. En los Planes de Ordenación urbana, corresponde al Ministerio de la Vivienda las facultades de redactarlos en varios casos y de recabar informes de los diversos Ministerios afectados por la ordenación, cuyo expediente ha de ser elevado al Consejo de Ministros por el Ministerio de Información y Turismo.

Una Comisión Interministerial de Turismo ha de establecer la

coordinación de las actividades derivadas de la aplicación de los Planes de Promoción turística y Ordenación territorial y urbana.

El órgano gestor para el desarrollo de los Planes de la Zona es un Comisario nombrado por Decreto en cada una de ellas y que cuando la Zona comprenda territorio de más de una Provincia será persona distinta del Gobernador civil de una de ellas.

En este brote casi oculto, se reconoce por una parte y se produce por otra la existencia de una Región turística, la cual viene a aumentar el equipo de las Autoridades territoriales correspondientes a diversas demarcaciones administrativas.

Y en verdad el Turismo coopera a un mejor acondicionamiento territorial porque impulsa la transformación del medio con diversidad de previsiones y de recursos, entre los que hay que enumerar, enjuiciando con el criterio del Reglamento de Zonas turísticas: *a)* las medidas de Gobierno, que se despliegan sobre un plano inmenso de posibilidades; *b)* los beneficios fiscales; *c)* la ayuda para mejorar las Zonas existentes y para crear otras; la propaganda o difusión por la Subsecretaría de Turismo.

Las obras y los servicios incluidos en los Planes de Promoción turística y de Ordenación territorial y urbana constituyen un elemento importantísimo de esa transformación. Pero junto a los nuevos establecimientos y a la cooperación positiva a las obras de mejora, hay que mencionar elementos limitativos y prohibiciones, medidas múltiples de previsión y de policía, como las que menciona el artículo 57 del propio Reglamento: correcciones que convenga efectuar en las instalaciones industriales, industrias que deban ser trasladadas cuando técnicamente no sea posible establecer las correcciones requeridas por el interés turístico, correcciones en los aprovechamientos existentes de bienes del Estado y de las Corporaciones públicas, declaraciones de urgencia, medios financieros y determinación de los Departamentos ministeriales que hayan de realizar las obras correspondientes.

TURISMO Y MUNICIPIO.

En el plano de esta concurrencia de circunscripciones y Autoridades, se presenta la problemática local con sus intereses y la autarquía de sus núcleos.

Con el Municipio hemos topado. Realmente el Municipio está en todo, aunque sea obvio que no lo es todo. La organización municipal es una constante de los Estados, y toda vida nacional está articulada en los núcleos locales; cabe decir que es una vida necesariamente localizada, sin detrimento de su también necesaria integración.

Precisamente el Turismo, por ser un fenómeno concreto de desplazamiento y por estar determinado por una serie de atracciones de carácter local, es lo más opuesto a la abstracción jurídica que el Estado representa. Nunca se propondrá el turista visitar el Estado, sino las ciudades, los lugares, los monumentos artísticos...

Dice el arquitecto Fernando Chueca: «Muchas veces he pensado qué le respondería a alguno que me preguntara: ¿Qué es España? Me vería en tan gran aprieto que le diría: Vaya usted a Toledo, a Segovia, a Avila, a Sevilla, a Salamanca, a Granada... y ellas le responderán por mí. Si estas ciudades desaparecen y dejan de ser lo que son, yo ya no sabría qué responder». (*Las ciudades históricas*, «Revista de Occidente», marzo 1965).

Es evidente que este conjunto de vivencias que espolea el ansia turística radica, como toda vida auténtica, en una localización. Y ésta requiere una representación política y una gestión que se personifica en las Corporaciones locales, de las que es ejemplar imprescindible el Municipio.

Cuando nos preguntamos qué es el Municipio, además de ser un núcleo social, nos percatamos de que el Municipio ha de ser definido más que por lo que *es*, por lo que *hace*. Es decir, que las comunidades municipales se determinan en relación con los servicios que necesitan. Y su progreso es inseparable del desarrollo y de la multiplicación de los servicios mismos.

Así, cuando la Ley de Régimen local trata de enumerar los fines a que se extiende la competencia de los Municipios, es incapaz de agotar la vía enunciativa y acaba consignando, tras una enumeración prolija, que la acción del Municipio ha de extenderse a todo cuanto se relaciona con la satisfacción de las necesidades generales y de los fines ideales de la comunidad.

A pesar de esto, la enumeración carga el acento sobre los fi-

nes relacionados con la política urbanística, y a la urbanización dedica en realidad varios apartados. Pues siempre hay que preguntar: si el Municipio no urbaniza, ¿para qué sirve?

Fija la atención el artículo 101, apartado j), en lo siguiente: «fomento del turismo; protección y defensa del paisaje; museos; monumentos artísticos e históricos; playas y balnearios».

En verdad que la iniciativa municipal no puede proveer a todas las necesidades, pero no está oxidada. En la Andalucía oriental, tenemos, en este orden de la política municipal turística, un ejemplo vivo y reciente: el de Mojácar.

Con el reconocimiento de que el Municipio no es ya autosuficiente ni siquiera para resolver por sí solo problemas típicamente municipales—así lo evidencian instituciones como la de la Cooperación provincial, las subvenciones, etc.—es compatible la necesidad de contar con la presencia y la asociación del Municipio en todas las realizaciones de carácter territorial.

Con ello se llega a la conclusión de que lo que el Municipio pierde por una parte, lo gana por otra. El viejo concepto de autonomía necesita ser remozado para adaptarlo a las exigencias contemporáneas. No es sólo el Municipio, sino la Nación, lo que se nos ha quedado corto, y el turismo es un rasgo significativo del empalme de lo local con lo internacional, no menos que de la asociación de lo municipal a lo nacional.

Las necesidades son idénticas en todos los países y las soluciones son también homogéneas.

En mayo último se reunieron en París los Presidentes de los Consejos Generales de Francia. Convinieron en la necesidad de considerar el aspecto local de los problemas en la reforma administrativa. Llamaron la atención sobre la fuerza y la autoridad que confiere a los poderes locales la responsabilidad política que emana del carácter electivo de la representación que asumen. A este carácter se vincula también el que dimana de la proximidad de los intereses que gestionan las Corporaciones locales. Por eso hay que contar con ellas en este doble aspecto: el de la cooperación que prestan en contrapartida de la que reciben y el de su personalidad como destinatarias de los servicios y de las transformaciones de un medio que inevitablemente está localizado.

Como acontece en las relaciones entre el orden y la libertad —la libertad contribuye a crear el orden y a la vez el orden limita la libertad—, los límites del poder local redundan muchas veces en acrecentamiento de las actividades que el mismo poder desarrolla.

Un amplio concepto de ayuda y de tutela, más que de intervención, se configura en este orden de relaciones.

En primer término, el estímulo que se ofrece. En segundo, la asociación de esfuerzos locales. Finalmente, la promoción del Turismo por las propias localidades.

1.º La adopción de medidas preventivas por el Ministerio de Información y Turismo para hacer viables futuras declaraciones de interés turístico nacional de centros o zonas, consisten, entre otras, en «interesar de las Corporaciones locales en cuyas demarcaciones existan áreas de terrenos susceptibles de tal declaración... la promulgación de Ordenanzas tendentes a evitar que desaparezcan las especiales condiciones naturales de dichas áreas o sus atractivos turísticos» (*Reglamento de la Ley de Turismo*).

Las Corporaciones locales tienen, además, el doble derecho de suscitar preventivamente la declaración de Interés turístico y de ser oídas en el expediente instruido al efecto. Por último, les corresponde el derecho de fiscalizar y vigilar la ejecución y el cumplimiento de los Planes.

Es decir, que la acción municipal se manifiesta adoptando medidas de preservación del medio, suscitando el expediente de declaración, mostrándose parte en éste y cooperando con su vigilancia a la efectividad de los Planes turísticos.

2.º Si la acción turística se extiende o puede extenderse, al través de la Zona, a más de una Provincia, es normal que abarque dos o más términos municipales. Esto determina una asociación que, desde el punto de vista enjuiciado, tiene carácter necesario, y así el Reglamento ha contemplado (art. 31) la necesidad de que los Planes de Promoción turística, que son territoriales de carácter general, contengan, entre otros extremos, un proyecto de Estatutos de la Agrupación o Agrupaciones forzosas de los Municipios comprendidos en la Zona que trate de atender los intereses turísticos comunes.

Hay un impulso de asociación, o de localización otras veces, para incorporar a las localidades, utilizando su entidad y sus servicios, a las obras del Turismo. Encontramos, en la legislación extranjera, el antecedente de la Ley francesa de 24 de septiembre de 1919, que prevé la erección de Municipios, fracciones de Municipios o Agrupaciones de éstos en Estaciones hidrominerales y climáticas.

3.º La iniciativa del procedimiento para la declaración de Centro o de Zona de Interés turístico nacional puede partir de las Corporaciones locales—Ayuntamientos y Diputaciones provinciales—, a las que la legislación en vigor considera como «personas interesadas». En las solicitudes harán constar con la descripción del área de actuación y otros extremos relacionados con el régimen jurídico y sanitario y las etapas de ejecución del Plan, los beneficios que se desee obtener.

4.º Como colofón de las observaciones anteriores, hay que consignar la necesidad de requerir más activamente la colaboración del Municipio, reconociendo su autodeterminación, porque siempre la obra colectiva—y ya vemos que el Turismo lo es—habrá de nutrirse de jugos locales. Creemos que la legislación necesita en este orden rectificaciones y ensanchamientos.

* * *

He tratado de presentar una síntesis de cuestiones suscitadas por la trama legal y administrativa que se anuda en esa nueva demarcación, de carácter tan específico, que es la Zona turística. A su vez, la Zona parte de un todo que ha de recibir un tratamiento de carácter nacional expresado en un Plan. Pero todo ello se articula con miras a una valoración del Turismo como actividad social y como empresa de elevado sentido nacional, y de aquí tenían que arrancar las consideraciones anteriores.