

LEONNET, Jean et FONTAINE Pierre. *Le Droit du tourisme et des voyages*. Editions J. Delmas et Cia. París, 1974.

El consumo de bienes y de servicios por las personas que transitan de un lugar a otro (dentro de un país o de éste a otro), preponderantemente con fines de recreo, descanso, diversión u otros diversos, dá origen al fenómeno económico del turismo. Por esta razón, las personas se convierten en turistas y los bienes y servicios en turísticos.

Ahora puede decirse que el turismo es un fenómeno económico, pero no siempre fue así y tampoco lo es actualmente en forma única. Significó un tránsito natural, provocado por mil razones provenientes de la decisión individual. Tal vez, acercamientos culturales o científicos, políticos, búsqueda de otras fuentes de vida, hazañas deportivas, descubrimientos históricos o el ordinario y necesario intercambio de bienes económicos entre los países, que propiciaban el tránsito de personas a distintas partes de un país o entre esos países.

En principio, los gobiernos se mantuvieron ajenos o lejos de ese tránsito. Su intervención fue más bien política al regular la entrada y salida de extranjeros o administrativa al reglamentar el transporte interno.

Hoy el turismo es una actividad económica de vital importancia. Se bautiza de industria por los recursos económicos que genera, que cuando se llaman divisas, entonces el turismo se convierte en factor decisivo del desarrollo económico del país receptor. Es un campo económico en el que están directamente interesados los gobiernos, los que participan no sólo como promotores nacionales, sino también como empresarios.

Ha conquistado tal magnitud económica y representa tanto en las fuentes presupuestales o financieras de los Estados, que su planeación y administración se ha vuelto terreno político, más aún cuando en él actúan las llamadas empresas transnacionales que absorben los beneficios del turismo y los sacan del país en que operan debilitando su finanza pública o adquiriendo un poderío económico tal que resulta difícil a veces separarlo de la idea de un poder político.

Toda esta razón abreviada en su dimensión económica, sin mirar las otras que incontestablemente mueven al turismo o que son consecuencia de él, bastará para evaluar la importancia que tiene el papel que desempeña el Derecho al regular el turismo.

Aunque los países de mayor tradición y vida turística como España, Francia, Italia, los países nórdicos europeos, etcétera, cuentan con leyes o legislación turística, en algunos casos —paradójicamente— obsoleta, insuficiente o dispersa, no se ha logrado sistematizar y conseguir la autonomía del Derecho del turismo.

Resulta de todo ello, particularmente valioso e interesante la presencia de una obra como la que hoy reseñamos: *El Derecho del turismo y de los viajes*, cuyo contenido general conoceremos enseguida.

Los autores del libro, Jean Leonnet y Pierre Fontaine, inician el texto de 315 páginas— con una advertencia que por sí es reveladora de la naturaleza del Derecho del turismo. Afirman que el Derecho de turismo es un Derecho específico, a pesar de que pudiera parecer temerario decirlo en 1972 y de que el turismo cubre diversos dominios. Consideran que el Derecho de turismo, es por una parte, la organización de las estructuras y de las profesiones referentes a esta actividad económica y, por la otra, las relaciones jurídicas de los profesionales con terceros.

Mucho habría que comentar al respecto, pero sólo nos contentamos con afirmar

que efectivamente el Derecho del turismo guarda vecindad muy estrecha con otros dominios jurídicos y eso mismo hace dudar de su fisonomía jurídica propia. Contribuye a esta incertidumbre el retraso en que vive la legislación turística, denotado por la fecha en que ésta fue expedida o por la pobreza de su contenido, no obstante ser reciente su expedición o su renovación.

Empero, el Derecho de turismo es un Derecho específico, que aún no logra consolidarse en el Derecho público administrativo. No puede negarse además, o que a veces en el fondo, el Derecho turístico es más bien Derecho mercantil o que éste se transforma para ser aquél. Las reflexiones anteriores encuentran eco en la forma como se estructura la obra. Se divide en dos títulos: I. Las estructuras administrativas y profesionales del turismo; II. Turismo y relaciones de Derecho privado. O sea, el Derecho de turismo es organización administrativa y Derecho administrativo, pero también, organizaciones privadas y Derecho privado.

El título I comprende los siguientes capítulos, que ameritan sus consecuentes comentarios:

1. "La organización administrativa de turismo", es el capítulo I. Se ocupa de la organización turística central y regional. Después de reseñar las primeras estructuras gubernamentales que se ocuparon del turismo, a partir del establecimiento público Oficina Nacional de Turismo, Ley del 8 de abril de 1910, expone la organización turística actual apoyada en el Decreto de 19 de junio de 1959 (*D. O.* 27 junio 1959).

Conforme a ese decreto de 59, las autoridades centrales de turismo son: Comisariado General de Turismo, que esencialmente se ocupa de coordinar las actividades privadas y públicas en materia de turismo, supervisado por el Secretario de Estado del turismo, aunque jerárquicamente como dirección administrativa depende del Ministerio de Suministros; el Consejo Superior de Turismo, presidido por el Secretario del turismo e integrado por los representantes de los profesionistas o prestadores de servicios turísticos, sus funciones son académicas y de asesoría sobre las reglamentaciones turísticas que se proyecten y, las Comisiones Interministeriales, compuestas de funcionarios de alto nivel de distintos ministerios cuyas funciones estén vinculadas al turismo.

En la organización regional se cuenta con los Comités Regionales de Turismo, que son órganos de coordinación en la materia, función —dicen los autores— que no ha sido lo suficientemente precisada, además no tienen personalidad moral ni recursos propios; los delegados regionales de turismo, designados por el ministro de Obras Públicas y de Transportes, y dependientes del Comisariado general de Turismo y su función es la de asegurar localmente la administración de turismo, que legalmente les atribuye importantes funciones aunque en la práctica, como señalan los autores, su actividad se limita a la propaganda turística local y, las Comisiones departamentales de acción turística, que son órganos locales de consulta en la materia.

De menor jerarquía, forman también parte de esa organización regional las llamadas "estaciones" y las oficinas de turismo que juegan importante papel en esas estaciones, como órganos promotores y coordinadores de turismo y con carácter legal de establecimientos públicos comerciales o industriales.

Por la exposición que hacen los autores, la organización administrativa turística de Francia es tan complicada como la de México, pues en éste además de las estructuras creadas exprofesamente para cuidar de la materia aun queda la intervención de diversas Secretarías: Obras Públicas, Comunicaciones y Transportes, Salubri-

dad y Asistencia, Gobernación, Marina, Industria y Comercio, etcétera. El fenómeno turístico es complejo, pero resulta más si se le mira a través de la complicada red administrativa, que frecuentemente embaraza su desarrollo.

2. "Las asociaciones de turismo", es el capítulo II. Tras de reseñar la evolución reglamentaria de las asociaciones privadas en la materia, se expone su régimen legal vigente.

Son asociaciones que tienen un doble objeto: desarrollar el turismo de Francia y beneficiar a sus miembros en este campo. Pero lo que más las singulariza es su carácter no lucrativo, que las diferencia de las empresas privadas de lucro. Adoptan matices y formas tan variadas que jurídicamente no se han podido clasificar.

En México se previene la existencia de asociaciones de turismo, en el artículo 6 fracción XI, de la Ley Federal de Fomento al Turismo, pero la ausencia absoluta de un precedente y de su reglamentación resultan frutos importados de los cuales no se sabe su éxito o fracaso. Estas asociaciones nada tienen que ver con las desaparecidas Cámaras de Turismo que se afilian a las de Comercio o seguirán su actual existencia vegetativa.

Sin duda que estas asociaciones han significado mucho en el crédito turístico de Francia, algunas de las cuales gozan de prestigio internacional.

3. "Las agencias de viajes", es el capítulo III. Se expone primeramente la evolución reglamentaria de estas agencias. Se hace cita de varias definiciones de agencias de viajes, la realizada por la Comisión Jurídica de la Federación Internacional de Agencias de Viajes: "La agencia de viajes es un empresario ejerciendo en la economía turística una profesión compleja, comprendiendo prestaciones intelectuales y técnicas así como actividades industriales, comerciales y de mandato". (página 47) que se enjuicia como genérica y poco jurídica; la de M. Couvrat y la de la Ley de 24 de febrero de 1942, la que aceptan los autores como satisfactoria: "Está considerada como agencia de viajes, toda empresa encargada con un fin lucrativo, de procurar a los viajeros a la vez, boletos de transporte y los servicios hoteleros comprendiendo su viaje o su seguro" (página 48).

Se destaca el fin lucrativo que mueve a las agencias y la diversidad de sus servicios, los que rebasan las fronteras nacionales. Se examinan: los distintos tipos de agencias, según los servicios que prestan; las condiciones para obtener la licencia de operación; la necesidad de asegurar la actividad de la agencia; la transferencia de la licencia, etcétera. Asimismo, la reglamentación a que está sujeta la publicidad de sus servicios y los controles administrativos que se ejercen al respecto; sus oficinas corresponsales.

En este capítulo se ocupan los autores de los guías intérpretes, que se subdividen en guías profesionales y guías auxiliares, los primeros a su vez se dividen en nacionales y locales.

En México se cuenta con reglamentación separada para las agencias de viajes y para los guías de turistas, aunque estas reglamentaciones son de la Ley abrogada de 1961 y no de la vigente, de 1974.

4. "La profesión hotelera y el turismo", es el capítulo IV. El simple enunciado de las seis partes que lo forman, es bastante ilustrativo sobre las problemáticas turísticas resueltas y que en la legislación mexicana aún no se logra. A saber: clasificación legal de los hoteles, el procedimiento de clasificación de los hoteles, la profesión hotelera y los poderes de policía, la fijación de precios en materia hotelera; los arrendamientos de temporadas y los restaurantes de turismo.

Son muchos los tópicos que se comprenden en su desarrollo, pero destacan los

relativos a la fijación de las tarifas de los hoteles y restaurantes así como su control administrativo, que en nuestro país son anárquicos o nulos.

5. "Campamentos turísticos y casas-remolque", es el V capítulo. De una gran trascendencia para el turismo moderno, se hace una exposición breve sobre la reglamentación de los terrenos autorizados para acampar turísticamente y de la autorización administrativa previa para su uso individual o para su explotación comercial o sin lucro.

De hecho, existen estos terrenos con fines turísticos en el país, sujetos a reglamentaciones locales o a la simple aplicación de tarifas, y aunque la Ley Federal de Fomento al Turismo prevé estas situaciones, por no contar con la reglamentación federal respectiva, todo se sujeta a disposiciones administrativas menores o a simples órdenes de autoridades locales o federales. El desorden es la norma vigente.

6. "El turismo social: las ciudades de vacacionistas, las casas familiares de vacacionistas, los alojamientos rurales y las colonias de vacacionistas", es el VI y penúltimo capítulo de este primer título.

Un preliminar comentario que hacen los autores, revela la razón de ser del turismo social: "con la creación de conjuntos turísticos tales como las ciudades de vacacionistas o las casas familiares, el turismo social está ahora abierto a las familias de recursos modestos" (página 127). O sea, el turismo no debe ser materia reservada a privilegiados, es necesario que disfruten de él las familias o personas de recursos más modestos. El turismo social supera en principio el problema de alojamiento en los sitios turísticos, que por su alto costo se hace inaccesible a grupos de personas de economías pobres.

En Francia el turismo social es una realidad, que cuenta además con reglamentaciones específicas. En México, está regulado en el capítulo VI de la Ley Federal de Fomento al Turismo; y se orienta a los fines perseguidos en aquel país. Sin embargo, falta una reglamentación que verdaderamente haga operativo el turismo social.

Ciertamente podría hablarse de turismo social en las prestaciones de seguridad social que otorgan algunas instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que hacen accesible alojamiento en lugares turísticos a precios menores que los comerciales, para sus asegurados y familiares.

El turismo social pretende, paradójicamente, que el turismo para ciertos grupos no implique o revista los caracteres propios de aquél, de una actividad comercial y lucrativa.

7. "El turismo y los sitios turísticos", es el séptimo y último capítulo del título primero de la obra.

Su contenido se ilustra por el nombre de las cuatro secciones que lo integran: 1. La protección de los sitios (que se previene en nuestra Ley de Turismo, pero que carece de reglamentación; privan por lo pronto situaciones de hecho, decisiones políticas que frecuentemente cambian con el gobierno federal o gobiernos locales, cada seis años) 2. La protección de monumentos históricos (que en nuestro país se protegen y conservan por la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, pero por imperativo de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas, e Históricas, mas no por la de turismo). 3. Los Parque Nacionales (cuya creación en sí, no es para fines turísticos, al margen de que éstos se puedan alcanzar en ellos. El artículo 1º de la Ley del 22 de julio de 1960, en Francia, previene que la creación de un parque nacional se

hará cuando: "La conservación de la fauna, de la flora, del suelo, de la atmósfera, de las aguas y en general, del medio natural, presenten un interés especial y que importe preservar ese medio contra todo efecto de degradación natural y de sustraerla de toda intervención artificial susceptible de alterar su aspecto, composición y evolución". En México, el parque nacional es básicamente un área de reserva forestal, independientemente de su importancia faunística, natural, histórica o artística o turística. El artículo 63 de la Ley Forestal dispone: "Es de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales, y monumentos naturales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna"). 4. Los parques naturales regionales, cuyo objeto es similar al de los parques nacionales, o sea, la conservación del medio natural.

El título II y último de la obra, comprende los siguientes capítulos, que ameritan de nuestra parte algunos comentarios.

Advierten los autores que "el actual desarrollo del turismo ha tenido por efecto no solamente integrar el turismo en la vida administrativa y profesional, sino además ha suscitado y desarrollado problemas jurídicos, concernientes a los derechos o deberes de los particulares frente a los prestadores de turismo" (página 187), que es precisamente la materia que cubre esta parte de la obra.

1. "Agencias de viajes y asociaciones de turismo", es el capítulo VIII, con que se inicia el segundo título. Tres grandes secciones lo forman: 1. La agencia de viajes (o la asociación de turismo) mandataria. Se puntualiza el carácter lucrativo de la actividad de las agencias y el no lucrativo de las asociaciones de turismo y la afinidad que tienen ambas en cuanto a sus relaciones jurídicas frente al turista o cliente. Se estudian los contratos turísticos entre la agencia y los turistas, su naturaleza, vigencia, ejecución, exhibición y en especial la responsabilidad de las agencias, del transportador, del hotelero, etcétera; 2. La agencia de viajes, organizador de viajes. Se sintetiza el reglamento vigente acerca de sus funciones, contratos, responsabilidades; 3. Convenciones internacionales. Refiere las relaciones de las agencias de viajes de Francia con las reglas dictadas por la Federación Universal de las Asociaciones de Agencias de Viajes, las de esta última con la Asociación Internacional de Hoteles, las relaciones que guarda con la Unión Internacional de transportes. Concluye con el examen de la Convención Internacional relativa al contrato de viajes de Bruselas (1970).

En nuestro país está vigente el Reglamento de Agencia de Viajes (*D. O.* 10 de octubre de 1969) que por ser un ordenamiento reglamentario de una ley abrogada presenta dificultades en su aplicación y en su eficacia. Además exige una revisión de su texto para modernizarlo y adecuarlo al desarrollo contemporáneo de esas empresas que son las agencias. Particularmente sería interesante que en una reglamentación se previniera un procedimiento más efectivo para controlar su operación y fijar mejor las responsabilidades en que puedan incurrir.

2. "El transporte", es el capítulo IX, siguiente. Se compone de cuatro secciones, en que se examina todo lo relativo al transporte turístico: El contrato de transporte; transporte terrestre; transporte aéreo; transportes marítimos.

Es un examen apretado de las disposiciones legales y de las resoluciones de los tribunales sobre contratos de transporte, responsabilidades de los transportistas, intervenciones administrativas, etcétera. Se incluye el estudio de las obligaciones derivadas de compromisos internacionales.

En México no existe una legislación o reglamentación del transporte turístico,

en la Ley de Vías Generales de Comunicación se encuentra la información más amplia del transporte en general.

3. "El Seguro", es el capítulo X y último. Bajo este enunciado se comprenden tres secciones que se ocupan del análisis de la actividad y responsabilidad de dos grandes prestaciones turísticas: hoteles y restaurantes. Se titulan las secciones así: "Las obligaciones del viajero frente al hotelero"; "Las obligaciones del hotelero"; "Las obligaciones de los restauranteros;".

Como la ley de turismo vigente en nuestro país es de reciente expedición, enero de 1974, carece de una reglamentación específica sobre hoteles o alojamientos turísticos así como sobre restaurantes. La reglamentación vigente se integra por reglamentos de hospedaje que en cada localidad política se expiden: en el Distrito Federal, en cada Estado; reglamentación que en su mayoría es obsoleta y ni remotamente orientada hacia el fenómeno turístico.

Precisamente algunos de los problemas más graves que las autoridades turísticas mexicanas tienen, se refieren al control sobre las tarifas en hoteles y restaurantes, al cumplimiento de las tarifas autorizadas y a que se fijen las que verdaderamente correspondan a los servicios prestados. No existe un procedimiento que garantice al turista que los precios que le cobran sea realmente justos, tampoco hay una vía eficaz para canalizar las quejas o reclamaciones de los turistas contra los prestadores de servicios turísticos.

Conclusión:

La obra comentada, es un panorama legislativo del fenómeno turístico en Francia, logrado con éxito, a través de una exposición lógica, precisa y sumaria. Contribuye a enriquecer la bibliografía turística que en general es muy escasa. En México no se ha escrito una obra similar.

Alfonso NAVA NEGRETE
Director del Seminario de Derecho
administrativo de la Facultad de
Derecho de la UNAM.