

## B) FUENTES

CHIZZONITI, ANTONIO G.: *Codice del turismo religioso*, Centri di Studi sugli enti ecclesiastici, Multa Paucis AG, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1999, 476 pp.

La obra que nos ocupa constituye una amplia recopilación de normas de distinto ámbito geográfico, todas ellas destinadas a regular el fenómeno del turismo. El criterio seguido para la selección de todas estas normas es novedoso: todo aquello que pueda tener relación con los sujetos y las motivaciones religiosas de este vasto fenómeno de masas.

Como primer acercamiento al contenido y alcance de la obra es interesante leer la presentación que le precede, a cargo de Mario P. Chiti. Parte de la afirmación de que la expresión *turismo religioso* es una expresión ya acuñada y que responde a una realidad incontestable.

Chiti se pregunta a continuación si el turismo religioso merece una consideración separada del jurista. La pregunta no es ociosa, ya que ilustres maestros del derecho han reconocido la peculiaridad del turismo y han dudado de la utilidad de su situación dentro del derecho general, sin tener en cuenta sus particularidades. Sea cual sea la respuesta y aunque no nos parezca que el derecho del turismo obedezca a principios distintos de los del derecho en general, ni tampoco que contenga instituciones o figuras jurídicas tan particulares que justifiquen una disciplina separada, no está de más proceder a una recopilación de normas del sector, tanto para su conocimiento como para ayudar a la reflexión sobre las mismas.

Por otro lado, hay que fijarse en las reformas que se dan tanto en la Unión Europea como en Italia y en sus regiones autónomas. La primera está regulando factores relativos a los ciudadanos, alejándose del economicismo que le suele caracterizar. La segunda conoce un movimiento de reforma constitucional, del que está surgiendo una compleja legislación regional. En España ha sucedido ya lo mismo, puesto que el turismo es competencia de las Comunidades Autónomas y, junto a la normativa estatal, existe una amplia regulación autonómica, que abarca también aspectos relacionados con el turismo religioso. Basta que pensemos en lo que significa el Camino de Santiago, por ejemplo, desde el punto de vista turístico.

El fenómeno es muy complejo y el «Código» de Chizzonotti constituye una brújula para orientarnos en esta fase de la evolución del derecho en Italia «por cuanto focaliza todos los puntos principales de la cuestión, en el escenario apropiado (cada vez más comunitarizado) y ofrece indicaciones tanto para el operador como para el legislador. Constituirá el punto de partida para otras investigaciones. Por todo ello es una contribución relevante que hay que tener en cuenta».

Sin embargo, la parte más interesante de esta obra es la introducción que realiza el propio autor, titulada «el turismo religioso entre la normativa estatal y las normativas regionales», en la que, partiendo de la Ley marco de 1983, se adentra en la *jungla* de la legislación regional italiana. Veamos algunos aspectos tratados por el autor.

1. *El turismo religioso: un intento de definición a partir del actual ordenamiento jurídico.*—El turismo religioso va unido a la idea de peregrinación, que surgió en la Edad Media. Se viaja para visitar un lugar sagrado y cumplir una promesa o simplemente para satisfacer las propias exigencias religiosas. Junto a los aspectos materiales del viaje, existen por tanto otros espirituales. Lo que le distingue del turismo sin más es pues la motivación (peregrinación de los musulmanes a La Meca; peregrinaciones de los cristianos a Roma, a Oriente (los «Santos lugares») a Occidente (El Camino de Santiago), etc. Así pues, según el autor, el turismo religioso podría definirse a primera vista como el turismo caracterizado por su finalidad religiosa y de culto. Se trata de una definición amplísima, que no está exenta de riesgos.

Desde el punto de vista jurídico no existe una definición del turismo religioso, aunque el legislador haya recurrido a veces a esta terminología. Sin embargo, dentro del ordenamiento jurídico no faltan indicaciones útiles para señalar lo que el legislador entiende por tal.

Se puede partir lógicamente del concepto jurídico de turismo: aquel conjunto de relaciones socioculturales y económicas originadas por el viaje, la estancia temporal en lugares distintos del de residencia. Originalmente, la motivación principal era el enriquecimiento cultural; más recientemente, la primera motivación es el descanso. Este último aspecto lo ha ampliado hasta convertirlo en un fenómeno de masas. En cualquier caso, en su doble función, cultural y de reposo, el turismo forma parte de los instrumentos de desarrollo de la personalidad humana y, por tanto, como tal puede requerir y justificar formas de intervención legislativa tendentes a remover «los obstáculos de orden económico y social» que terminan por limitar de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos (art. 3.21.º de la Constitución italiana).

El autor, después de establecer un paralelismo no exento de diferencias, entre el turismo religioso y el llamado *turismo social* (término acuñado tanto en Italia como en España), aventura una definición del primero. Desde el punto de vista jurídico, podemos identificar como *turismo religioso* todas las relaciones jurídicas relativas al fenómeno socioeconómico caracterizado por el viaje o la permanencia en lugares distintos de la residencia habitual, cuando esté motivado por un fin religioso (*turismo religioso objetivo en sentido estricto*) o cuando, aun faltando la motivación religiosa, afecte expresamente a sujetos religiosos (*turismo religioso, subjetivo o en sentido amplio*).

Esta definición, se advierte, no puede entenderse en sentido absoluto. Puede suscitar dudas acerca de la determinación de los límites trazados, pero en cualquier caso es evidente su finalidad descriptivo-clasificatoria. Con esta formulación no se pretende justificar la existencia de un microsistema normativo, sino que tiene fines manifiestamente prácticos, como los de juntar en torno a ella un amplio *corpus* legislativo que regule la actividad de un sector bien determinado de los operadores turísticos, de sacar a la luz las posibles contradicciones, de intentar una sistematización del mismo.

Desenvolverse dentro de la maraña de disposiciones legales que regulan el fenómeno turístico no es tarea fácil, no sólo por la amplitud de las mismas, sino también por la multiplicidad de sujetos interesados en su producción: la UE, el Estado y las entidades regionales. En Italia predomina la legislación regional, pues las regiones son competentes para regular el turismo y la industria hotelera.

Entrando en el *corpus* de la obra, ésta ofrece una amplia recopilación de normas tanto estatales y comunitarias (UE), como regionales.

#### 1.º Normativa estatal.

Se seleccionan textos sobre:

- Agencias de viajes.
- Complejos receptivos complementarios de carácter turístico-social.
- Transferencia a las regiones de las funciones administrativas estatales en materia de turismo e industria hotelera y relativo al personal.
- Además de una selección de artículos relevantes del Concordato con la Santa Sede y de los acuerdos del Estado con diversas iglesias.

2.º *Normativa regional.*—En esta parte se incluyen leyes regionales dictadas en las 21 regiones de Italia en materia de turismo (organización turística regional empresas y actividades turísticas, profesiones turísticas), dedicando especial atención a la regulación de los alojamientos extrahoteleros y a las agencias de viajes.

2. *La legislación sobre el turismo religioso: la Ley-marco de 1983 y la legislación regional.*—Como antecedente encontramos el R.D.I. de 23 de noviembre de 1936 (*Norme per la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo*), cuyo artículo 20 establecía que el Comisariado de Turismo podía conceder excepciones a las normas generales para la organización de viajes de carácter, entre otros, religioso. Pero es la Ley 217/1983 la que establece las bases del actual sistema legislativo. Ahora bien, esta Ley-marco es válida para las regiones de Italia con estatuto ordinario, que desarrollan sus normas dentro del ámbito de aquélla, pero no para las regiones con estatuto especial, en el que se reconoce su plena competencia en el sector del turismo. No obstante, aun en el segundo supuesto, la Ley-marco puede servir como principios generales del ordenamiento jurídico.

Las dos disposiciones de la Ley-marco más relevantes en esta materia son el apartado 11 del artículo 6 y el artículo 10.

La primera regula las llamadas *estructuras receptoras complementarias o extrahoteleras*, que individualiza entre las casas de vacaciones, aquellas que «son gestionadas fuera de los circuitos comerciales normales por entes públicos, asociaciones o entidades religiosas, sin fin de lucro, persiguiendo una finalidad social, cultural, asistencial, religiosa o deportiva, así como por entes y empresas para alojar a los propios dependientes y a sus familiares».

El artículo 10 establece que las asociaciones sin fin de lucro que operan en el ámbito nacional con las finalidades indicadas en el artículo 6 están autorizadas exclusivamente para los propios socios a ejercer las «actividades turísticas y receptoras». De este modo, de hecho el artículo 10 individualiza los llamados sujetos activos del turismo social y religioso, mientras que en el artículo 6 se precisan algunos aspectos relativos al sector receptor.

El apartado 14 del artículo 11 de la Ley-marco atribuye a las regiones la competencia para regular «las actividades no profesionales de quienes desarrollan las actividades de que se trata en los apartados precedentes a favor de los socios y asistidos por las entidades y organismos de carácter asociativo [...] que operan en el sector del turismo y del tiempo libre».

3.º Los contenidos específicos de mayor interés del turismo religioso. parecen ser cuatro:

- 3.1 La organización de viajes.
- 3.2 Las estructuras receptoras complementarias.
- 3.3 Los campings móviles.
- 3.4 Las profesiones turísticas.

Interesa ver qué especificidades infunde el elemento religioso y valorar cómo son recibidas después en la legislación regional a través de una comparación del articulado.

3.1 *La organización de viajes: el artículo 10 de la Ley-marco y la especificidad religiosa.*—Veamos ante todo lo que dispone literalmente este artículo. Según su apartado 1, «las asociaciones sin fin de lucro que operan en el ámbito nacional con finalidades recreativas, culturales, religiosas o sociales, están autorizadas, exclusivamente para sus asociados, a ejercer actividades turísticas y receptoras».

A continuación, el apartado 2 dispone que «las leyes regionales fijarán los requisitos mínimos homogéneos y las modalidades de ejercicio para el cumplimiento de las actividades de que se trata en el ap. 1, asegurando que dichas actividades sean ejercidas dentro del ámbito de sus respectivos asociados».

3.1.1 Las asociaciones de ámbito nacional.—En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley-marco, casi siempre se distingue las asociaciones nacionales de las locales o regionales. Algunas regiones, además de los requisitos ya indicados por la Ley, establecen para las asociaciones sin fin de lucro la obligación de inscribirse en registros *ad hoc*, un número mínimo de socios o la presencia en más de una región, la existencia de órganos directivos elegidos democráticamente, o la ausencia de toda conexión con sociedades comerciales que operan en el sector turístico.

En algunos casos se exige cierta antigüedad como socio para poder tomar parte en la actividad turística. Pero nada se encuentra sobre la persecución de una finalidad religiosa. La ley 22 de 1985 que hoy regula las entidades eclesísticas católicas civilmente reconocidas, así como los acuerdos celebrados con algunas confesiones minoritarias, han alejado toda duda sobre la posibilidad de que dichas entidades puedan desarrollar actividades que no sean de religión y culto. Ahora bien, estas actividades quedan sujetas a la normativa civil común, no pudiendo disfrutar del trato especial que se reserva a las actividades religiosas.

El Decreto legislativo 460 de 1997 rediseñó la disciplina tributaria de las entidades no mercantiles y de las organizaciones no lucrativas de utilidad social (ONLUS). Su artículo 5 interesa directamente al tema del turismo religioso en la parte en que modifica el art.11 T.U.I.R. (D.P.R. de 22 de diciembre de 1986, núm. 917), mediante nuevos apartados, el más interesante de los cuales es el 4iii, que dispone que las organizaciones de viajes y estancias si se efectúa por parte de asociaciones políticas, sindicales, así como por asociaciones reconocidas por las confesiones religiosas que tienen un acuerdo con el Estado, se considerarán actividades no mercantiles siempre que se efectúen para los pertenecientes a ellas, y que dichas asociaciones se sujeten a las cláusulas del apartado 4-v. La equiparación tiene como objeto facilitar un régimen fiscal favorable a los sujetos referidos. Teniendo carácter fiscal no puede incidir en la normativa sustantiva que regula la actividad turística desarrollada por los mismos sujetos. Por tanto, sería erróneo interpretar la modificación de que se trata en el artículo 5 del Decreto legislativo 460/1997 como una especie de liberalización en favor de tales sujetos; por el contrario, éstos permanecen sometidos a la normativa indicada (Ley-marco y leyes regionales).

3.1.2 Las asociaciones locales o de ámbito regional.—La Ley marco afecta a las asociaciones que operan a nivel nacional. La misma oportunidad se debe dar a las asociaciones que operan en el ámbito local o regional, pero ello debe venir a través de las mismas regiones. Esta interpretación parece confirmarla la sentencia del Tribunal Constitucional que, en sentencia de 15 de julio de 1986, analizando la constitucionalidad de la Ley-marco, precisó que en el caso del artículo 10 estamos en presencia de una *norma de favor* que afecta a derechos con-

sagrados por la Constitución, en base a la cual las asociaciones están directamente autorizadas por la ley para ejercer actividades turístico-receptivas.

En ausencia de disposiciones locales, basándose en una interpretación estricta del artículo 10, las actividades de las asociaciones no nacionales deberían apoyarse necesariamente en las agencias de viaje legalmente autorizadas.

Si bien estas consideraciones son válidas para las actividades turístico-sociales en general, las peculiaridades del turismo religioso empujan a una aplicación de la norma en este sector en sintonía con los principios generales que regulan la actitud del Estado hacia el fenómeno religioso. Cuando estemos en presencia de actividades de religión y de culto con expresión turística –como peregrinaciones y similares– más allá de las características propias del organismo que las organiza (asociación religiosa, parroquia, diócesis, etc.), el mero hecho de entrar dentro de las actividades religiosas y de culto puede legitimar la organización directa, salvo, claro está, el respeto de las normas que tutelan al fiel/turista y de su seguridad.

A fin de evitar problemas de competencia desleal, se ha querido poner el acento en el carácter ocasional de la iniciativa y en su destino exclusivo a los asociados, así como la duración limitada de la misma. Además, en las intervenciones más recientes, se impone la obligación de estipular pólizas de seguro en favor de los sujetos, por eventuales daños civiles.

Así pues, se desprende que la actividad de organización de estos viajes no requiere ningún tipo de autorización.

Descendiendo a más detalle podemos indicar algunos elementos objetivos y dos subjetivos. Las normas regionales identifican de modo bastante uniforme los sujetos activos, es decir los que por su naturaleza local o regional están sometidos a una reglamentación más ágil que las asociaciones de que se trata en el artículo 10 de la Ley-marco. Las fórmulas utilizadas son varias: sociedad, grupos sociales, comunidades religiosas, asociaciones que operan a nivel regional o local (art. 18.4 de la L.R. Basilicata de 13 de noviembre de 1989) y otros semejantes, y recientemente el genérico «organismos que tienen fines políticos, sindicales, religiosos, deportivos y recreativos»).

El otro elemento subjetivo es pasivo, es decir, los destinatarios de las iniciativas: los asociados o los que pertenecen a la asociación. En esto la legislación es unánime, pues de otro modo se infringiría la Ley-marco.

También es unánime el carácter ocasional como criterio, así como la duración limitada. Ésta va desde veinticuatro horas en Umbría, a cuarenta y ocho en Las Marcas y Piamonte, tres días en Calabria y Lacio, cinco días en Basilicata y no más de diez días en Toscana (en esta última, siempre que no pasen de cinco iniciativas anuales). La no limitación del número de veces contradiría el carácter ocasional.

Otras disposiciones recogen la obligación de comunicar la(s) iniciativa(s) a las autoridades administrativas locales o regionales.

3.2 Estructuras turísticas receptoras complementarias: especificidad religiosa.—Como ya dijimos, el apartado 11 del artículo 6 de la Ley-marco sobre el turismo define las casas de vacaciones como estructuras receptoras preparadas para la estancia de personas o grupos, gestionadas —fuera de los canales comerciales normales— por los entes públicos, asociaciones o entidades religiosas, sin fin de lucro para la persecución de finalidades sociales, culturales, asistenciales, religiosas o deportivas, así como por empresas para sus propios dependientes y sus familias.

Este esquema tipo ha sido reproducido por las normas regionales, normas que disponen para las casas de vacaciones la posibilidad de operar sólo con autorización del órgano administrativo competente, además de exigir una serie de requisitos técnicos relativos tanto al personal como a la estructura de los alojamientos. La autorización está sujeta a imposición regional.

A excepción de la L. R. de Lombardía, todas las leyes regionales prevén la posibilidad de estipular convenios con los respectivos entes gestores para el uso de las casas de vacaciones por parte de personas o grupos pertenecientes a otros sujetos, siempre que entren en la lista de la definición general.

Se pone así de relieve el tema de los sujetos que pueden hospedarse en dichos alojamientos. La Ley-marco no es exhaustiva al respecto. De una primera lectura parecería que, al referirse a los «propios dependientes y sus familiares» de las *aziende* o empresas, se haya querido atribuir plena libertad para hospedar a cualquiera, limitando el uso de las casas de vacaciones solamente en el supuesto de que sean gestionadas por empresas. Pero esta interpretación plantearía problemas de competencia con las estructuras hoteleras normales. Sin embargo, de una interpretación global de la Ley-marco, teniendo sobre todo en cuenta su artículo 10, se deriva que las empresas —por lo demás excluidas— sólo pueden gestionar casas de vacaciones para sus dependientes (empleados) y sus familiares.

Las normas regionales en el ámbito de la receptividad complementaria han puesto de manifiesto en más de una ocasión la peculiaridad del fenómeno religioso en este sector, concretando figuras especiales de casas de vacaciones, como las casas religiosas de hospitalidad o las de ejercicios espirituales y similares.

Quedan las llamadas *hospederías*. La única definición que se cita en la obra es la de la L. R. de Véneto de 9 de agosto de 1988, cuyo artículo 30 las define como estructuras receptoras normalmente al servicio de colegios, institutos religiosos, colegios de pensionistas, sin fin de lucro y que, como excepción a las disposiciones generales de la Ley, previa autorización de un ayuntamiento y por períodos no superiores a sesenta días al año, ofrecen hospitalidad a personas y grupos organizados por las entidades a que se refiere el artículo 10 de la Ley-marco. En cambio, en Liguria, las *hospederías* se asimilan a las casas de vacaciones.

Por el contrario, en las casas de vacaciones de marcado carácter religioso (para ejercicios espirituales, hospitalidad religiosa y similares), en las que la espiri-

tualidad es evidente y exclusiva, unida a la finalidad no lucrativa, no se pueden establecer limitaciones, que serían incluso contrarios a la normativa pacticia y, por tanto, serían ilegítimas.

3.3 Los *campamentos volantes*, caracterizados por la movilidad de su estructura, también pueden interesar a la actividad de turismo religioso. Las normas regionales normalmente reservan su organización a las asociaciones a que se refiere el artículo 10 de la Ley-marco, previa autorización del municipio donde se establezcan.

No son muchas las regiones que han regulado este sector: Lacio, Campania, Emilia-Romaña y Calabria, que limitan la duración de los mismos a un máximo de quince días. Otras regiones, como el Véneto, han dictado leyes para la «tutela y regulación de los campamentos de carácter educativo-didáctico». En el artículo 1 de la Ley 21 de 14 de abril de 1995 se reconocen y tutelan las actividades educativas, didácticas, y sociales religiosas que pretendan realizar las asociaciones juveniles sin fin de lucro en el ámbito de sus fines institucionales y estatutarios en el sentido del artículo 10 de la ley 1217/1983. Dichas asociaciones pueden organizar también campamentos itinerantes. En el mismo sentido, una ley de Liguria de 1998 dicta «Normas para la tutela y la regulación de las estancias socio-educativas y didácticas» que pueden realizar, entre otras, las asociaciones religiosas.

El autor achaca falta de claridad a la técnica legislativa empleada, que impide distinguir –según él– si el objeto de las disposiciones es la organización de estancias, la gestión de las estructuras destinadas a acoger a los participantes o ambas cosas a la vez.

Será interesante observar si las demás regiones italianas siguen esta vía aprovechando la necesidad de intervenir en un sector –estructuras receptoras al aire libre– falto de una amplia verificación de las actuales normas.

3.4 Las profesiones turísticas: guías y acompañantes. Hipótesis de valoración de la figura del guía turístico religioso.–La legislación de algunas regiones, en desarrollo del último apartado del artículo 11 de la Ley-marco, han dispuesto excepciones en favor de quienes prestan la actividad de guía de turismo en favor de asociaciones sin fin de lucro a que se refiere el artículo 10 de la misma. No parece imposible hacer extensiva la exención a todas las iniciativas aunque sean de ámbito regional o local, incluso en ausencia de disposición expresa por parte de las leyes regionales. En este sentido, el artículo 5.b) de la ley provincial de Trento 12 de 1992 dispone que la exención se produce siempre que el sujeto acompañante sea miembro de la asociación sin fin de lucro.

El autor observa cierta desatención por parte del legislador regional en este campo, ya que no encuentra ninguna disposición legislativa que dispense una ma-

yor atención al desarrollo de los conocimientos, incluidos los religiosos, del operador turístico.

Así pues, podría ser útil una intervención normativa para potenciar el sector que implique a todos los sujetos interesados: las regiones y las confesiones religiosas y, en particular, a la Iglesia católica. Como ejemplo posible pone la región de Liguria, con su L. R. de 11 de septiembre de 1997, número 39, *Interventi della regione di Liguria in occasione del giubileo dell'anno 2000*, cuyo artículo 8 prevé la constitución de una Comisión paritaria Región-Conferencia episcopal ligur, entre cuyas competencias está la formación de operadores especializados en turismo religioso.

*Conclusiones: hacia el Jubileo del 2000.*—La cercanía del Jubileo ha multiplicado el interés por el fenómeno del turismo religioso y el legislador italiano ha dictado una amplia normativa que interesa a los sectores de acogida (principalmente la de precio bajo), a los bienes culturales (sobre todo los de interés religioso), a la accesibilidad y movilidad de las áreas metropolitanas interesadas por el evento, y especialmente Roma, y a la promoción del año jubilar. Pero es necesario superar este enfoque temporal para ir más allá del acontecimiento, desde el punto de vista de la promoción del turismo.

La *ratio* de las intervenciones legislativas relativas al turismo religioso puede encontrarse, por tanto, ante todo en la oportunidad de asimilarlo al turismo social y, por consiguiente, en la voluntad del legislador de extender al primero todo lo dispuesto para el segundo. Pero la conciencia de que esta operación no podría ser totalmente transparente ha permitido que emergieran disposiciones destinadas a evidenciar la peculiaridad de esta forma de turismo, que impide su homologación sin más con el turismo social, y de este modo individualiza la verdadera esencia de la legislación sobre el turismo religioso.

Gran parte de la legislación, incluida la regional, vinculada al Jubileo 2000 sólo puede ser reconducida parcialmente dentro de la normativa de turismo religioso. Con todo, no faltan normas que pueden jugar un papel en este campo, sobre todo las que en cierto modo pretenden superar el criterio estéril del corto plazo, y se sitúan dentro de una perspectiva de programación y de racionalización del sector. En tal sentido parece moverse v. g. la L. R. de Liguria de 11 de septiembre de 1997, número 39, la cual incluye entre los propios fines que motivan las intervenciones previstas «incluso el de consolidar en el tiempo los flujos de turismo religioso» (art. 1.1.º). Además, la Comisión paritaria Región-Conferencia episcopal ligur parece que permanecerá después del Jubileo, convirtiéndose en un órgano propulsor de la política turístico-religiosa de la región.