El marco jurídico del ocio

La cultura del ocio de masas tiene su origen en el mundo nord-europeo —Holanda, Gran Bretaña, Países Escandinavos y Alemania— por razones climáticas y estacionales, nivel socio-económico y características educacionales y de cultura.

Manifestaciones de esta ocio y de su creación en aquel espacio geográfico, pueden ser los deportes, como el foot-ball, golf, rugby, tennis, equitación, etc.; deportes o actividades marítimas como el "yachting"; deportes de invierno, juego, parques infantiles, parques de atracciones, etc., sin olvidar el viaje, "el grand tour", origen del moderno turismo de masas, y, además, hacia el Mediterráneo (Grecia e Italia).

Efectivamente, turismo y ocio están estrechamente ligados y si hubiera que buscar una diferencia, ésta probablemente estaría en la consideración de que la actividad recreativa se realizase fuera o dentro de un territorio determinado, con o sin alojamiento fuera del domicilio habitual; no parece que quepan mayores diferenciaciones entre ambos fenómenos recreativos.

Los profundos cambios sufridos por la sociedad española en las últimas décadas, que la han convertido en una sociedad preferentemente urbana y homologable con los restantes de la Europa Occidental, por razones económicas, de régimen de trabajo y vacaciones, de formación e información, de movilidad con motivo de la creciente motorización, plantean la demanda de unas mejoras en su calidad de vida, que también se han manifestado en otras dimensiones de su existencia, cuales el medio ambiente o las infraestructuras y servicios urbanos y que hacen referencia al amplio mundo del recreamiento y de las instalaciones afectas a tal fin.

Por su parte, la iniciativa privada española parece que se ha planteado el reto de mejorar y completar una importante oferta de ocio, recogiendo, en general, equipamientos o instalaciones que ya están funcionando en los países más avanzados en la cultura y en la tecnología del ocio de masas.

La confluencia de aquellas apetencias con estas próximas ofertas parece que aconsejarían una intervención decidida de las diferentes Administraciones, según sus competencias, para una mejor integración de las acciones públicas y privadas con la finalidad de recreación, para propiciar la inserción del ocio en los diferentes niveles de planeamiento, desde la ordenación del territorio regional hasta la planificación de detalle, con todas las múltiples facetas del medio físico y natural del patrimonio cultural, histórico, monumental y arquitectónico, de los equipamientos ya existentes con aquella finalidad y de los nuevos a crear.

La anterior necesidad es tanto más notoria en España, donde el turismo tiene la importancia económica de todos conocida y donde alguna de las posibles soluciones a la crisis por la que el sector está atravesando, pasan necesariamente por una potenciación y ordenación de la oferta de ocio que complementa la, a veces única, oferta de sol que se ofrecía a los turistas nórdicos europeos. El sol, con un medio muy deteriorado y sin calidad y con unos precios competitivos, ya no es atractivo suficiente. Por otra parte, el ocio no puede ser contemplado sólo como un medio muy deteriorado y sin calidad y con unos precios competitivos, ya no es atractivo suficiente. Por otra parte, el ocio no puede ser contemplado sólo como un medio para el negocio inmobiliario; hoy por hoy, la oferta de alojamientos en áreas turísticas de tipo regional es excedentaria.

El copioso conjunto de acciones y realidades implicadas en la posible oferta de ocio al ciudadano o al turista que de manera muy somera ha sido aludido anteriormente, ya nos orienta sobre el dato de las competencias administrativas en juego, en el sentido de la pluralidad de entes e incluso de niveles administrativos. Los deportes, urbanos y exteriores a ese medio, y ya sean como espectáculo o como oferta de práctica de los mismos, y ya sea ésta masiva de individuos o masiva de grupo; los parques, urbanos y rurales, de ocio pasivo (paseo, artísticos, zoológicos, paisajísticos), de ocio activo (deportivos, acuáticos, de atracciones, de caza, temáticos), de

escala local, comarcal, regional o nacional; el medio natural (playas, costas, montaña); el alojamiento; el patrimonio cultural y artístico y su manifestación, la oferta y la política turística, etc., son una enumeración indicativa de los entes administrativos interesados de los diferentes niveles competenciales y de las interrelaciones de competencias y entes interesados.

El artículo 25.2 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las *Bases de Régimen Local*, atribuye al municipio competencias en materia de "Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo" y ciñéndose al caso de la Comunidad de Madrid, su *Estatuto de Autonomía*, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, prevé en su artículo 26 que la Comunidad tiene plenitud de la función legislativa, y por ello la función ejecutiva (art. 25.3 a) en materia de "Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" y "Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio".

Si a la anterior situación añadimos las competencias de la Comunidad en materia de protección medioambiental (art. 27.10 y 28.1), para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos y su competencia en materia de ordenación del territorio (art. 26.3), así como la competencia urbanística, concurrente con la de las Entidades Municipales, veremos la inexorable necesidad de coordinar las competencias de ambos niveles administrativos para poder formular y ejecutar una política de ocio coherente y eficaz teniendo además en cuenta que en el caso madrileño hay que plantearse la necesidad de legalizar la existencia real de un área metropolitana con todas las características propias de este segundo nivel local y que es necesario tener en cuenta precisamente en una posible política de creación de nuevos espacios de ocio al servicio del conjunto y no de un municipio concreto.

El tratamiento legislativo del fenómeno territorial del urbanismo dio lugar, hace casi treinta años, a la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, y a su Reglamento aprobado por Decreto 4297/1964, de 23 de diciembre, que supusieron un desafortunado desdoblamiento de competencias e instrumentos urbanísticos, para facilitar, incluso en contra del planeamiento municipal, ordenaciones de detalle de carácter residencial que garantizaran unas infraestructuras razonables.

La finalidad expresa de la Ley de conseguir una ordenación turística del territorio nacional, no se llegó siquiera a esbozar, dado el carácter muy puntual y diseminado de los Centros de Interés Turístico aprobados y, también, al ya miope objetivo inmobiliario, que ni tan siquiera se planteó la conveniencia de prever una política de dotaciones de ocio de diferentes caracteres y niveles, que mejorase la oferta residencial.

Para la adopción de una política turística y de ocio, con una plasmación espacial y un señalamiento de referencias y estrategias, la herramienta adecuada debería ser la ordenación del territorio, pero no una ordenación turística, sino una ordenación integral en la que se trate adecuadamente una tan importante actividad económica.

La planificación de las actuaciones deberá efectuarse a través del planeamiento urbanístico y la ejecución de las instalaciones, a través de la normativa edificatoria municipal.

Desde esta visión simplificada podemos señalar los diferentes conjuntos de normas que inciden en cada uno de los momentos señalados, y así, para la fase de política sectorial y socio-económica, habrá de contarse con la legislación de Ordenación del Territorio, de carácter autonómico, siendo de destacar la ausencia de una normativa para regular las *competencias del Estado y su articulación y coordinación* con las de las diferentes Comunidades Autónomas.

En el caso de Madrid, a que nos hemos remitido anteriormente, la norma aplicable sería la *Ley sobre Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, 10/1984*, de 30 de mayo, y las Directrices de Ordenación Territorial, que son el instrumento para la ordenación conjunta de la

totalidad del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, aún cuando a la fecha no se haya producido la aprobación definitiva de tal documento.

El contenido legal posible de estas Directrices (art. 9) y el carácter de las mismas (art. 11) podría permitir la formulación de los criterios y estrategias antes señalados, mitigando las rigideces innecesarias y los intervencionismos esterilizantes.

Para la planificación, habría de estarse, en primer lugar, a la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid, que no ofrece novedades en la materia, y tras ello a la Ley del Suelo 1975/76 y sus Reglamentos y Normas Complementarias.

Mención especial merece la aplicabilidad, al menos por el momento, en lo que a régimen del suelo se refiere, de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de la Jefatura del Estado, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que en el sector se comenta puede ser particularmente perturbadora dada la generalidad que la citada Ley impone en la

aplicación de sus normas más rígidas e intervencionistas, no obstante la limitación de objetivos que en su preámbulo se contiene y que preferentemente se centra en el suelo para la construcción de viviendas de protección oficial.

Pedro Sanz Boixareu

Luis Morell

Luis María Enríquez de Salamanca

Francisco Perales

Sobre el Avance del Plan de remodelación de la Ciudad Universitaria

En relación con la reseña sobre el Plan Especial que apareció en el último número de la Revista Urbanismo, les remito los siguientes comentarios.

El Avance se estructura en torno a cinco objetivos urbanísticos bastante genéricos; no obstante, parece útil ordenar estas notas precisamente al hilo de tales intenciones básicas de planeamiento.

1) En primer lugar el Plan Especial propone la *recuperación de una pretendida "unidad urbana autónoma y diferenciada"* del recinto; pero esta autonomía y diferenciación específica no se refiere, sorprendentemente, a los aspectos docentes, culturales, creativos e investigadores que deberían configurar la médula y sustancia de la institución universitaria.

Tan sólo se alude a la *exclusión del tráfico rodado externo* que atraviesa el recinto, particularmente el primer tramo de la N-VI entre la plaza del Cardenal Cisneros y Puerta de Hierro.

Se adelanta así la muy discutible hipótesis implícita de que los débiles lazos que anudan los distintos centros, actividades y personas localizados en la Ciudad Universitaria de Madrid, se verían notablemente reforzados eliminando, mediante una costosísima operación de infraestructura, los tránsitos de paso.

En una 1ª fase se cerrarían los accesos a la carretera de La Coruña y a la Avda. de Séneca y en la 2ª fase se cerraría la propia autopista, que acabaría en fondo de saco cerca del actual nudo de Puerta de Hierro. Evidentemente, estas propuestas requieren unas alternativas de suficiente entidad que el P.E. cifra en una nueva conexión entre la calle Juan XXIII y el eje de Sinesio Delgado (1ª fase) y en una especie de doblaje de la actual autopista de borde del Manzanares entre Puerta de Hierro y Puente de los Franceses, que se prolongaría enterrada por la Avda. de Séneca hasta la plaza de Cristo Rey (2ª fase).

Este conjunto de obras, técnicamente difícil y necesariamente de muy alto presupuesto, *no parece muy justificado*, puesto que la actual N-VI no supone una ruptura tan grave del recinto, al discurrir subterránea por el tramo más delicado (plaza del Cardenal Cisneros) y más tarde, separar el grueso de los recintos universitarios del conjunto de edificios administrativos de la Presidencia del Gobierno (zona de Moncloa).

La entrada en carga de la Avda. de Séneca supondría, por otra parte, una notable interrupción física e irrupción sonora entre el Parque del Oeste y su prolongación a través del "parque urbanizado" que se pretende siga siendo la Ciudad Universitaria en su conjunto.