

LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL: LA POLÍTICA TURÍSTICA (*)(**)

RAÚL PÉREZ GUERRA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS DE LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA ESPAÑOLA: 1. La aparición del turismo y las primeras disposiciones legales. 2. El siglo XX y la llegada del turismo de masas. 3. La Constitución Española de 1978: Fundamento de la Legislación Turística actual.– II. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DEL ESTADO: 1. Los primeros órganos administrativos en materia de turismo. 2. La organización administrativa turística actual: El Ministerio de Industria, Energía y Turismo y otros órganos.– III. MARCO LEGAL ACTUAL DEL TURISMO: LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: 1. El ejercicio de las competencias normativas y ejecutivas por las Comunidades Autónomas. 2. Otros títulos competenciales que pueden incidir sobre el turismo.– IV. LA POLÍTICA TURÍSTICA: 1. La política turística estatal: A) Los precedentes de la Política Turística española actual. B) El Plan Nacional e Integral de Turismo: objetivos y medidas. 2. La política turística de la Unión Europea: A) Proceso evolutivo de la Política Turística europea. B) Objetivos y acciones comunitarias en la Política Turística europea.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En el presente trabajo he pretendido estudiar el complejo entramado de la intervención administrativa sobre el sector turístico español. En este sentido he partido de analizar la evolución de la legislación turística, su tipología organizativa, la distribución de competencias; así como la política turística española y de la Unión Europea. De manera concreta, y respecto a esta última, se han analizado sus precedentes, estos son: el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1992-1995) —conocido como Plan Futures I—, el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1996-1999) —conocido como Plan Futures II—, el Plan Estratégico de la Política Turística Española (2000-2016) —conocido como PICTE—, y el Plan Español Horizonte 2020 (2008-2011); además del actual Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2016). De esta forma se trata de configurar las estructuras jurídicas del sector turístico en España, y para ello se ha ofrecido una visión actual de situación en la vertebración del Derecho administrativo del turismo de nuestro país.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 9 de septiembre de 2014 y evaluado favorablemente para su publicación el 20 de junio de 2014.

(**) Trabajo realizado en el marco del grupo SEJ 200 (Derecho Público y Privado de la Agroalimentación y de la Innovación Tecnológica) de la Universidad de Almería, adscrito al CEIA3 (Campus de Excelencia Internacional Agroalimentario).

Palabras clave: Derecho administrativo del Turismo; intervención administrativa en el sector turístico; política turística.

ABSTRACT: The aim of this paper is to deal with the problem that implies the administrative intervention over the tourism in Spain. In this sense, starts considering the evolution of the legislation relating to tourism, its organisation and the distribution of competences between the different Autonomous Regions and the Central Government. The paper ends paying particular attention to the evolution of the Spanish and European Policy relating to tourism considering, in particular, to the so called Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1992-1995) —better known as /Plan Futures I— ; /the / Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1996-1999)/ —known as /Plan Futures II/—, the /Plan Estratégico de la Política Turística Española (2000-2016)/ —known as /PCTE/—, the /Plan Español Horizonte 2020 (2008-2011);/ and, finally, the current / Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2016).

Key words: administrative Law; administrative intervention over tourism; policy relating to tourism.

I. INTRODUCCIÓN: ASPECTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS DE LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA ESPAÑOLA

El estudio del turismo desde un punto de vista exclusivamente jurídico es necesario en el momento en que el sector turístico constituye la primera industria nacional y es un factor clave para la economía al generar riqueza y empleo.

Para comprender el régimen jurídico actual del turismo es imprescindible delimitar su origen y comprender su evolución. Esta tarea nos lleva a concluir que la historia del Derecho del Turismo transcurre de forma paralela a la del fenómeno turístico, coincidiendo tanto en el inicio como en su desarrollo.

1. La aparición del turismo y las primeras disposiciones legales

Hablamos del turismo con tal familiaridad que parece que es un hábito inherente a la condición humana, desarrollado durante siglos sin más diferencias que las modas de los destinos. Sin embargo el turismo, tal y como ahora lo entendemos, es un fenómeno relativamente reciente. El mismo vocablo, que proviene del inglés «tourism», no comenzó a utilizarse hasta principios del siglo XIX, y lo hizo para designar la afición a viajar, siendo el turista un sinónimo de viajero. Fue Stendhal, en 1838, el autor que popularizó el uso de la palabra, en su obra «Mèmoires d'un touriste».

Pero el desplazamiento de personas dentro de un mismo país, o entre países distintos, es un hecho que se detecta desde la más remota antigüedad. En su origen, fue recogido simultáneamente, por la historia y la literatura,

manifestándose una proyección escrita: bien sobre viajes que se encuentran justificados por razones religiosas, políticas o bélicas; o bien la simple descripción de aquéllos, como sucede de manera muy especial con los viajeros románticos del siglo XIX.

En un primer momento, se produjeron fenómenos parecidos a los que hoy se les califica de turísticos, aunque a menor escala. Se pueden citar la afluencia de viajeros a localidades termales en tiempo de los romanos. En España, estas manifestaciones se reflejan principalmente en las corrientes religiosas de la Edad Media que suponían la veneración del sepulcro del Apóstol Santiago de Compostela. Ello determinó la creación de un dispositivo de carácter asistencial y alojativo que motivaría la aparición de una serie de diversas disposiciones legales que regulaban diferentes aspectos de los servicios prestados a los peregrinos como eran los precios máximos de los hospedajes, el control de los viajeros, los estímulos para la construcción de posadas y albergues, la vigilancia de los mesones y ventas, etc.

Con la aparición del Estado moderno la prestación de los servicios alojativos quedaba a libre iniciativa de los particulares con un mínimo control a nivel municipal. Y no es hasta la segunda mitad del siglo XIX cuando aparece la primera norma que exige la licencia del «ramo de vigilancia» para la apertura de casas de huéspedes. Más tarde, disposiciones de ese tipo, en las que se requiere una autorización para la apertura de estos establecimientos, y otras, relativas al ejercicio de policía sanitaria, se suceden hasta bien entrado el siglo XX.

A lo largo de esta evolución, una característica es constante: el turismo es un fenómeno esencialmente minoritario, salvo ocasiones especialmente preparadas, como fue el caso de las grandes Exposiciones Universales en Europa.

2. El siglo XX y la llegada del turismo de masas

El turismo moderno, en los albores ya del siglo XX, es un fenómeno que afecta especialmente al Occidente Europeo, sobretudo, a los Países Mediterráneos y que atrae importantes corrientes de población por distintas razones: comerciales, de descanso, etc... En nuestro país es ésta una manifestación que empieza a tener consistencia coincidiendo con la etapa de prosperidad que conocen diversos países, una vez superada la posguerra de la segunda conflagración mundial.

En 1950 la cifra de visitantes extranjeros empieza a crecer vertiginosamente y, a medida que se produce la intensificación de la actividad turística, se va potenciando la actuación administrativa sobre el turismo por la necesidad de su seguimiento, regulación y control. Para ello, la Administración necesitaba una organización turística, con una estructura básica de órganos

ejecutivos y consultivos creados a tal efecto. Las funciones de estos organismos se corresponderían con las intervenciones administrativas sobre este sector, contempladas previamente en diversas normas aprobadas también por esa misma Administración.

En la década de los sesenta, coincidiendo con una recuperación económica se produce un desplazamiento masivo de viajeros que buscan distracción o recreo y que da lugar al denominado «turismo de masas». A partir de dicho momento se asiste a un desarrollo espectacular del fenómeno turístico que permanece hasta nuestros días y que afecta esencial e intensamente a España. En estos años, las abundantes relaciones que se producen en este ámbito acaban, en muchos casos, en fricciones que requieren de una solución y que demandan una inmediata regulación legal.

Resultado de ello son dos normas consideradas el fundamento de la Legislación Turística actual: La Ley de Competencias de 1964 y el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas de 1965, que definen el marco legal de la actividad turística en esa época. Además, el panorama jurídico de esos años se complementa con otras disposiciones estatales que regulan cada una de las empresas prestadoras de servicios de esta índole (alojamientos, agencias de viajes, restaurantes y cafeterías, oficinas de información turística, etc...).

3. La Constitución Española de 1978: fundamento de la legislación turística actual

La Constitución Española de 1978 supone un cambio con respecto al régimen anterior, una nueva organización territorial del Estado y un complejo reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que incide considerablemente en el turismo. A partir de este momento, las Comunidades Autónomas tienen las competencias en exclusiva sobre la actividad turística. En los años ochenta y hasta mediados de los noventa, en el ordenamiento turístico español, coexisten normas estatales de aplicación, directa o supletoria según los casos, con abundantes normas autonómicas. Ello significa que, en este panorama, la regulación estatal se convierte en Derecho supletorio de las legislaciones autonómicas en todo lo que no se ha regulado por éstas. Y sin perjuicio de la inclusión de la normativa comunitaria en el Derecho español como consecuencia de la incorporación de España a la Unión Europea en 1986, que supuso la adopción de novedades jurídicas sobre cuestiones en este ámbito, no tratadas hasta el momento, como fueron los viajes combinados, la llamada multipropiedad, o el overbooking aéreo, entre otras.

Un paso más en la evolución legislativa, ha constituido la aprobación de las distintas Leyes de Turismo por las Comunidades Autónomas que responden a dos propósitos: Primero, poner fin a la dispersión y confusión normativa

sobre la materia y, segundo, ofrecer una regulación completa y general en su territorio. En efecto, todas las autonomías han aprobado sus Leyes de Turismo e, incluso, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, habilitadas por sus Estatutos, han dictado normas similares a aquéllas pero con rango reglamentario ya que carecen de potestad legislativa.

No obstante las Leyes de Turismo no ponen fin a la tarea del legislador, todo lo contrario. Por mandato legal, se han visto desarrollados por los nuevos reglamentos autonómicos en la materia.

Finalmente, y en la actualidad, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, la Legislación Turística se halla en un proceso de cambio que comprende nuevas modificaciones normativas e, incluso, la adopción de otras disposiciones que abarcan no sólo Reglamentos sino también, en otros casos, Leyes de Turismo. Y es que el continuo proceso de cambio, en el que se encuentra la Legislación Turística a lo largo de su historia, es consecuencia de un fenómeno vivo y en sucesiva transformación como ha sido, es y será el turismo.

II. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DEL ESTADO

1. Los primeros órganos administrativos en materia de turismo

En el Derecho, que se puede denominar del turismo, el análisis de las competencias turísticas cobra una especial relevancia porque la configuración actual de su distribución determina el régimen jurídico del turismo en España y, particularmente, su organización administrativa, en la que coexisten dos aparatos organizativos en la materia, el estatal y el autonómico. Seguidamente, hay que referirse, en las siguientes líneas, a la organización administrativa del Estado dejando para un momento posterior, en el tema siguiente, el análisis de la organización andaluza.

Pues bien, la organización administrativa turística del Estado también ha sido víctima de la transformación del fenómeno turístico en España y, sobretodo, de la configuración política del Estado en cada etapa.

En un primer momento que abarca casi 50 años, desde 1905 hasta 1951, y en el que tienen presencia tres regímenes políticos diferentes —monarquía, república y autocracia—, aparecen los primeros órganos administrativos: La Comisión Nacional de Turismo o para el fomento de las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero, que fue el primer órgano administrativo con funciones turísticas; la Comisaría Regia del Turismo, que sustituía a la anterior y cuyo propósito continúa siendo esencialmente el fomento del turismo; el Patronato Nacional de Turismo, refundido con la Comisaría Regia, cuyo logro más destacado fue la creación de la red de Paradores de Turismo de España; el

Servicio Nacional de Turismo, que se centró en la creación de nuevos destinos turísticos mediante las llamadas rutas de guerra; y, finalmente, la Dirección General de Turismo que auspicia la creación de las Juntas Provinciales y Locales de Turismo constituyéndose, en este momento, el germen de la Administración turística periférica.

En un momento posterior, que coincide prácticamente en su totalidad con los años del régimen franquista, el turismo va a depender a lo largo de casi treinta años de un mismo órgano, el Ministerio de Información y Turismo. Este departamento ministerial tiene gran interés por dos motivos: Primero, porque incluye un aparato organizativo en el que destacan diferentes órganos especializados en la materia como lo fue la Dirección General de Turismo y, posteriormente, la Subsecretaría de Turismo; y, segundo, porque constituye el modelo organizativo seguido hasta nuestros días, aunque perfilado o matizado con el transcurso de los años.

Desde entonces, el turismo se ha ubicado permanentemente en un departamento ministerial de denominación variada a elección de cada Gobierno. Pero además, la materia turística, en el seno de aquél y también a gusto del ejecutivo, ha sido tratada junto a las más diversas materias departamentales: Comercio, industria, economía, y transportes son algunas de ellas.

2. La organización administrativa turística actual: el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y otros órganos

Actualmente, el sector turístico se encuentra ubicado en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, que es el departamento de la Administración General del Estado encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de turismo. Para el cumplimiento de sus funciones, y bajo su dirección, se halla la Secretaría de Estado de Turismo. Es el órgano superior encargado de llevar a cabo cuantas acciones sean precisas para la definición, desarrollo, coordinación y ejecución de las políticas turísticas del Estado. En sus actuaciones se apoya en un Gabinete que le presta asistencia inmediata y en una Abogacía del Estado para su asesoramiento jurídico.

Asimismo, en el organigrama turístico hay que diferenciar otros entes, bajo el amparo del Ministerio, que desempeñan relevantes funciones para el cumplimiento de los objetivos de la política turística:

1º.— El Instituto de Turismo de España —TURESPAÑA—. Es un organismo autónomo que se encarga de la promoción de España como destino turístico en el exterior mediante la realización de diversas acciones a ambos lados de la frontera española. Desarrolla su actividad mediante la red de Oficinas Españolas de Turismo en el extranjero, que dependen de las embajadas y consulados de España. Bajo su presidencia, se halla el Instituto de Estudios

Turísticos, organismo público que tiene como funciones la investigación de los factores que inciden sobre el turismo, así como la elaboración, recopilación y valoración de estadísticas, información y datos relativos al turismo.

2º.— Dos entidades públicas adscritas también a la Secretaría de Estado de Turismo: Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas —SEGITTUR— y Paradores de Turismo. La primera fue creada para impulsar la innovación (I+D+i) en el sector turístico español, tanto en el ámbito público como en el privado. La segunda se encarga de explotar y gestionar la red de establecimientos e instalaciones turísticas del Estado, así como de realizar otras actividades que TURESPAÑA pueda encomendarle en relación con la finalidad indicada.

Sin embargo la perspectiva de la organización administrativa turística española no es completa sino se alude a otros órganos denominados de cooperación. Estos son el Consejo Español de Turismo, la Comisión Interministerial de Turismo y la Conferencia Sectorial de Turismo.

El Consejo Español de Turismo es un órgano colegiado, asesor y consultivo que está adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y que pretende favorecer la participación de los sujetos que intervienen en el ámbito turístico. Sirve de foro de diálogo, participación y colaboración y trata de impulsar iniciativas del sector turístico español, en relación con los temas que le afecten, potenciando la cooperación entre la iniciativa pública y privada en materia de turismo.

La Comisión Interministerial de Turismo también es un órgano colegiado de cooperación adscrito al citado Ministerio y fue creado para promover y coordinar las actuaciones de los distintos departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y entidades públicas con repercusión directa en el sector turístico. Su composición ha ido adaptándose a la estructura ministerial de cada momento y en ella participan representantes de distintos Ministerios, tanto del competente en turismo como de otros departamentos diversos: Asuntos exteriores y de cooperación, cultura y deporte, empleo, hacienda, medioambiente, etc.

Pone fin a esta enumeración, la Conferencia Sectorial de Turismo instituida para facilitar la cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas. Su misión consiste en fijar los criterios comunes de actuación en todos aquellos ámbitos en los que concurren competencias estatales y autonómicas, y definir las estrategias generales para la promoción exterior del turismo.

III. MARCO LEGAL ACTUAL DEL TURISMO: LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Como se ha indicado anteriormente, la aprobación de la Constitución Española de 1978 ha supuesto una nueva organización política y territorial del Estado y la base jurídica del actual sistema competencial. Esa nueva organización político-administrativa plural ha dado lugar a una pluralidad de Administraciones Públicas con competencias: el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

De manera particular, la CE atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir, de manera exclusiva, competencias en materia de promoción y de ordenación del turismo dentro de su propio ámbito territorial; es decir, la posibilidad de que sean titulares de la totalidad de las funciones y potestades públicas en relación con esta materia. Y todas las autonomías han convertido aquélla en realidad a través de sus respectivos Estatutos. Por tanto, las Comunidades Autónomas poseen competencia exclusiva en materia de turismo que abarca de forma íntegra la potestad para legislar, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Norma Suprema.

1. El ejercicio de las competencias normativas y ejecutivas por las Comunidades Autónomas

Curiosamente una de las primeras competencias transferidas a las Comunidades Autónomas fue el turismo motivada por los elevados ingresos económicos y el gran número de puestos de trabajos, directos e indirectos, que genera. Esto supuso el despliegue de la competencia normativa y la consecuente aprobación de normas sobre la materia que todavía hoy perdura.

Durante las primeras etapas, el panorama de las normas turísticas viene configurado por una pluralidad de disposiciones estatales anteriores y posteriores a la CE que coexisten con normas autonómicas, aprobadas en el ejercicio de la competencia exclusiva, por las Comunidades Autónomas. Es éste un período que se caracteriza por la dispersión y confusión normativas y, en última instancia, por la inseguridad jurídica, y que finaliza con la aparición de las Leyes de Turismo, aprobadas por aquéllas, en sus respectivos Parlamentos. La finalidad no es otra que la de poner fin a esta situación y configurar un estatuto jurídico del turismo dentro del ámbito autonómico.

En la actualidad, todas las Autonomías cuentan con sus Leyes de Turismo, modificadas total o parcialmente en algunos casos, que regulan, con carácter general, cada uno de los aspectos de la actividad turística. Sin embargo, la aprobación de los Reglamentos, que han de desarrollar

preceptivamente a aquellas Normas, no ha seguido una línea tan uniforme en todo el territorio autonómico. En este sentido, la evolución ha sido comparativamente dispar: A modo de ejemplo, todas las Comunidades Autónomas han establecido su organigrama en materia de turismo, han regulado las agencias de viajes o han aprobado numerosa normativa destinada a la promoción de recursos turísticos; la mayoría de ellas han ordenado los establecimientos de alojamiento o el turismo activo; y sólo dos de ellas —Cantabria y Murcia— poseen reglamentos sobre los organizadores profesionales de congresos.

Por otro lado, también hay que referirse a las competencias ejecutivas que incluyen la potestad de organización de la propia Administración y, en general, aquéllas funciones y actividades que el Derecho otorga a la Administración Pública.

El desarrollo de las competencias ejecutivas turísticas corresponde a los Departamentos o Consejerías de las Comunidades Autónomas competentes en turismo. La ejecución de la normativa, previamente aprobada por las Autonomías, reviste un sin fin de tareas que se dirigen fundamentalmente entre otros aspectos a:

- Habilitar a determinadas empresas y personas y recibir las declaraciones responsables por parte de los empresarios turísticos.
- Ejercer las potestades de inspección y sanción sobre las empresas y actividades turísticas.
- Formular y aplicar las políticas turísticas.
- Planificar la actividad turística.
- Adoptar las técnicas necesarias para fomentar las actividades turísticas.
- Controlar la oferta turística y la prestación de servicios turísticos.
- Crear, tramitar y controlar las ayudas y subvenciones en materia turística.
- Llevar a cabo las medidas de promoción del turismo, tanto en el interior como en el exterior de su territorio, etc.

En definitiva las competencias ejecutivas permiten la realización de cualquier función relacionada con el turismo siempre que sea atribuida por una norma.

2. Otros títulos competenciales que pueden incidir sobre el turismo

Como acabamos de señalar, la materia de turismo es, pues, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por tanto, el Estado no es titular de

ninguna competencia directa sobre el mismo. Sin embargo, esta afirmación requiere de dos matizaciones:

Primera. Esta competencia, tal y como sucede a otras también exclusivas, se ve afectada directamente por normativas y resoluciones de la Unión Europea.

Segunda. Esa exclusividad no significa que sólo la Administración autonómica pueda ordenar el turismo: El Estado ejercita una serie de competencias que afectan directamente a esa actividad, y además los Entes Locales desarrollan sobre este sector un papel preponderante por constituir el turismo un instrumento fundamental para el desarrollo local.

Así, la CE reconoce la titularidad del Estado sobre diversas competencias que, en mayor o menor medida, pueden incidir en la materia turística. Se pueden diferenciar las siguientes:

- a) Competencias estatales de mayor repercusión sobre el turismo. Son:
 - Comercio exterior.
 - Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
 - Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos profesionales.
- b) Competencias estatales que pueden incidir indirectamente en materia de turismo:
 - Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
 - Relaciones internacionales.
 - Divisas, cambio y convertibilidad de moneda.
 - Marina mercante y abanderamiento de buques; puertos y aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.
 - Ferrocarriles y transportes terrestres que trascurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.
 - Museos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
 - Estadística para fines estatales

Finalmente, al margen de estas competencias, hay que mencionar otros títulos, que se les puede llamar conexos, y que guardan una importante relación con este campo:

- El dominio público marítimo-terrestre en el que se incluyen las playas, las costas o los puertos. Varias son las normas que desde diferentes pun-

tos de vista (costas, medioambiente, ordenación territorial, turismo...) pretenden afrontar la ordenación del litoral. A ello se suma el hecho de que distintas Administraciones Públicas tienen competencias sobre la franja costera. En este panorama ha sido el Tribunal Constitucional el que ha delimitado jurisprudencialmente tanto las competencias estatales como las autonómicas sobre los distintos aspectos a tratar.

- La ordenación del territorio y el urbanismo, teniendo en cuenta la importancia que el suelo o territorio tiene en todo asentamiento turístico. La situación competencial en este punto se caracteriza por ser de exclusividad de las Comunidades Autónomas, si bien tiene un claro límite en las competencias que el Estado se ha reservado sobre determinadas materias que inciden sobre este sector.
- El patrimonio histórico. Es ésta una competencia atribuida a la Comunidad Autónoma aunque corresponde al Estado la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra las actuaciones de exportación y expoliación que se hagan sobre aquel.
- El medioambiente. Su importancia radica en el interés que produce en el turista y que ha derivado en la aparición de un nuevo segmento turístico denominado turismo verde, turismo rural o agroturismo según las connotaciones que aquél revista. Según la CE, son las Comunidades Autónomas las que tienen competencia sobre la gestión en materia de protección del medioambiente. Pero es el Estado el que posee la competencia exclusiva para la legislación básica sobre su protección, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales que, en casos de autonomía plena, alcanzarían las denominadas leyes de protección ambiental.
- Los espacios naturales protegidos. Su relación con el turismo es evidente ya que los turistas pueden llegar a convertirse, en ocasiones, en verdaderos depredadores del medio. La CE no distribuye expresamente la competencia sobre espacios naturales protegidos, lo que permite a las Comunidades Autónomas asumir, a través de sus Estatutos, esa materia como propia. Así lo refrendó, en su día, el TC al reconocer su protagonismo legislativo. Por ello, la legislación en esta materia es en su mayor parte autonómica.

IV. LA POLÍTICA TURÍSTICA

1. La política turística estatal

El turismo ha sido un sector estratégico para el desarrollo económico de España y, recientemente, se le ha calificado de motor de la economía española.

Durante los últimos decenios se han mantenido las principales directrices de las políticas y planes turísticos, sirva de ejemplo los Planes en Destino, cuyo buen funcionamiento general ha hecho que se mantengan a pesar de los cambios políticos y ministeriales. Sin embargo, hoy día, la nueva coyuntura económica y turística, enmarcada en una situación de crisis de carácter global, hace que el sector turístico tenga que enfrentarse a una serie de desafíos competitivos. La forma de identificar esos retos y la forma de afrontarlos se han contemplado tradicionalmente en distintos instrumentos de política turística y, en estos momentos, en el Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2016, en el que han participado los diferentes actores, tanto públicos como privados, con presencia en el sector.

A) Los precedentes de la Política Turística española actual

Los antecedentes y el camino recorrido hasta llegar a este punto bien merece unas líneas aparte. Pasados los grandes eventos de 1992, España fue sacudida por una fuerte crisis que afectó muy claramente al turismo reflejándose principalmente en la falta de competitividad de la oferta turística, agravada aún más, con grandes problemas ambientales y urbanísticos que contribuyen a mermar la tendencia de crecimiento turístico.

Ante esta situación se diseñaron unos programas específicos para la mejora de la oferta en los destinos turísticos. A partir de este momento empieza a desplegarse la política turística española reciente con:

- El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1992-1995 Plan Futures I). Pretende incrementar la competitividad general de la oferta turística española mediante un amplio abanico de actuaciones económicas y ambientales: El fortalecimiento empresarial, la cualificación de los recursos humanos y la incorporación de las nuevas tecnologías entre otras, revistiendo especial interés la consolidación de los Planes de Excelencia Turística.
- El Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1996-1999). El éxito del Plan obligó a prorrogarlo como Plan Futures II y, en esta nueva andadura, cobran especial protagonismo los territorios turísticos incipientes objeto de los Planes de Dinamización Turística y los destinos consolidados en los Planes de Excelencia Turística.
- El Plan Estratégico de la Política Turística Española (2000-2006 PICTE), prorrogado por el ejecutivo hasta 2007. Tanto sus Programas como líneas de ejecución respondían al objetivo primordial de la calidad turística. Este nuevo Plan tuvo dos principios básicos: la calidad y la cooperación. Dentro del primero de ellos destacó el Sistema Integral de Calidad del Turismo Español en Destinos (SICTED).

- El Plan Español Horizonte 2020 cuya meta era lograr que el sistema turístico nacional fuese más competitivo y sostenible aportando el máximo de bienestar social. Se incidió en la innovación tecnológica, la formación, la comercialización y en la gestión de destinos entre otros aspectos; y sus principales programas de planificación a destacar fueron los Planes de Competitividad y los de Recualificación de Destinos Turísticos Maduros. Debido a un cambio del Ejecutivo este plan no llegó a culminarse y su vigencia se vio limitada a tan sólo cuatro años (2008-2011).

B) El Plan Nacional e Integral de Turismo: objetivos y medidas

Actualmente, el Plan Nacional e Integral de Turismo (2012-2016) persigue unos objetivos específicos: impulsar la competitividad de las empresas y destinos turísticos, renovar el liderazgo mundial del país para las próximas décadas y contribuir a la generación de riqueza, empleo y bienestar de los ciudadanos. Desde un punto de vista formal, el documento se estructura en 6 ejes (Marca España, Cliente, Oferta y Destinos, Alineamiento, Conocimiento y Talento) e incluye 28 medidas con 104 acciones diferentes, además de los parámetros concretos para medir sus resultados y efectos.

Exponer todos ellos se hace del todo imposible por imperiosas razones de espacio y de tiempo, no obstante se pueden sintetizar por áreas temáticas:

- a) Medidas para atraer el turismo a España: Potenciación de la Marca España; puesta en marcha del Plan Estratégico de Marketing; fidelización España; optimización en la expedición de visados; estímulo de la demanda nacional; y la modulación de las tasas aeroportuarias.
- b) Medidas para la mejora de la competitividad empresarial: Representación permanente de España en la Unión Europea; impacto turístico en la normativa; modificación de la legislación para introducir la perspectiva de turismo en otros sectores; impulso a la unidad de mercado; y, homogeneización en la clasificación de los alojamientos turísticos.
- c) Medidas en apoyo de la oferta y los destinos: Reconversión de los destinos maduros; apoyo a los municipios turísticos; destinos inteligentes; establecimiento de líneas de crédito para la renovación de infraestructuras turísticas; fomento del turismo sostenible con el medio ambiente; impulso de elementos que fomenten la calidad turística; y, la puesta en valor del patrimonio cultural, natural y enogastronómico.
- d) Medidas que ayudan a fomentar la conservación del patrimonio natural con una economía sostenible del territorio: Creación de un producto de turismo de naturaleza; desarrollo del Plan Sectorial de Turismo de Naturaleza; uso turístico de los caminos naturales; y, elaboración de un

Plan de Interpretación del patrimonio costero para su aprovechamiento turístico.

- e) Medidas para favorecer el emprendimiento y la internacionalización empresarial: Adecuación de la oferta formativa y la investigación en la demanda empresarial; apoyo a la internacionalización de las empresas turísticas; ventanilla única para empresas y emprendedores; líneas de crédito para jóvenes emprendedores; programa de emprendedores innovadores turísticos; y, redes de agencias de gestión de experiencia.
- f) Medidas para procurar una Administración Pública más eficiente: Entrada del sector privado en el ámbito de decisión y financiación de TURESPAÑA; desarrollo de un catálogo de servicios de TURESPAÑA; reorganización y modernización de la Red de Oficinas de Turismo de España en el Exterior; y, la reorientación de las estadísticas nacionales de turismo, y
- g) Medidas concretas de seguimiento y control: En el primer caso, a través de indicadores que realicen el seguimiento cuantitativo y continuo de las acciones del plan; en el segundo caso, por medio de Comisiones periódicas de información y evaluación y mediante la aprobación de un futuro Plan de Contingencia.

2. La política turística de la Unión Europea

A) Proceso evolutivo de la Política Turística europea

El turismo también es un sector económico de gran importancia en toda Europa porque incide notablemente en el Producto Interior Bruto y contribuye a la generación de empleo. Sin embargo, la Comunidad Europea ha intervenido escasa y tardíamente en la materia turística. La consideración de la política turística en la Unión Europea ha sufrido una lenta pero positiva evolución que se puede resumir en tres etapas:

- a) Desde 1957 a 1992. En un principio el turismo no aparece contemplado en el Tratado de las Comunidades Europeas de 1957. Habrá que esperar hasta 1992, cuando se le otorga una nueva redacción en Maastricht, para que se produzcan las primeras referencias a este sector. Aunque hay que destacar algunas actuaciones relevantes:
 - En estos primeros años, la acción comunitaria se limita a coordinar y complementar las políticas nacionales turísticas de los Estados miembros.
 - Se crean las primeras figuras específicas: Comisario de Transportes y Turismo (1981) y el Comité Consultivo del Turismo (1986).

- Se presentan algunos documentos comunitarios en materia de turismo: «Primeras Orientaciones para una Política Comunitaria de Turismo (1982)» y «Acción Comunitaria en el Sector del Turismo (1986)».
 - Tras el Acta Única Europea (1986) se aprueban algunas acciones comunitarias en la materia, pero no se considera al turismo merecedor de una política propia tal y como sucede con otros sectores conexos (por ejemplo, el medioambiente).
 - En 1990 se declara el Año Europeo del Turismo con el objetivo de destacar la importancia económica y social del sector turístico.
 - Dos años más tarde, en 1992, se adopta el Plan de Acciones Comunitarias a favor del Turismo para la mejora de su conocimiento.
 - Por último, se aprueban las primeras normas en materia turística: Viajes, vacaciones y circuitos combinados; multipropiedad; sistemas informatizados de reserva en los transportes aéreos de pasajeros; y, estadísticas.
- b) Desde 1992 a 2007. La novedad más relevante radica en el renovado Tratado de la Unión Europea de 1992 que establece que, para conseguir sus objetivos, se prevén políticas o acciones comunes entre las que se incluyen medidas en el ámbito del turismo. Por tanto, es la primera vez que el turismo aparece expresamente en el Tratado aunque no se contenga la elaboración de una política común en la materia. Por otro lado, en esta nueva etapa, también son destacables otras actuaciones:
- La elaboración del Libro Verde sobre «El papel de la Unión Europea en materia de turismo» (1995).
 - La propuesta sobre el Programa Plurianual en favor del Turismo Europeo «Philoxenia» (1997-2000) con el objetivo de estimular la calidad y competitividad del turismo europeo. Finalmente no logró aprobarse por la oposición de Alemania y Reino Unido.
 - La adopción de diversas Comunicaciones e Informes en los que se resalta la importancia del turismo, los retos, método de trabajo, estrategias y actuaciones comunitarias.
 - El establecimiento, como línea prioritaria, de la sostenibilidad del turismo en las acciones comunitarias y especialmente en la política medioambiental.
- c) Desde 2007 a la actualidad. El Tratado de Lisboa de 2007 ha modificado de forma importante el Tratado de la Comunidad Europea que, ahora, pasará a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Entre sus novedades destaca la previsión de la base jurídica

de la Política turística de la Unión consolidándola definitivamente, pero sin alterar su naturaleza real en relación con la época anterior. El nuevo Texto dispone que la Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico con dos propósitos. Primero, fomentar la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las empresas en este sector; y, segundo, propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular, mediante el intercambio de buenas prácticas.

B) Objetivos y acciones comunitarias en la Política Turística europea

En estos momentos, de conformidad con los Tratados y con los diferentes documentos estratégicos —en especial «Europa 2020» (2010)—, la Política Europea de Turismo tiene como objetivo fundamental el fomento de la competitividad de este sector. Para conseguirlo se han propuesto distintas acciones comunitarias turísticas que están enfocadas a estos ámbitos:

1.— El fomento de la competitividad del turismo en Europa. Entre las actuaciones propuestas destacan la diversificación de la oferta turística, el desarrollo de las nuevas tecnologías en la industria turística o la mejora de las competencias profesionales de los trabajadores del sector.

2.— El desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad. Elaborar una marca europea «Turismo de Calidad», proponer una Carta del Turismo Sostenible y Responsable u organizar campañas de sensibilización para los turistas son algunas de las acciones previstas.

3.— La consolidación de la imagen y la visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad. Algunas medidas a considerar son la creación de una verdadera «marca Europa» y el reforzamiento de la participación de la Unión Europea en los foros internacionales, y

4.— La potenciación de instrumentos financieros y de otras políticas comunitarias para el desarrollo del turismo. Las actuaciones propuestas son diferentes y numerosas, sirvan como ejemplo la elaboración de normas nuevas que contemplan el turismo en las otras políticas europeas, o la coordinación de políticas sectoriales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARCARONS SIMON, R., *Manual de Derecho Administrativo Turístico*, 2ª ed., Síntesis, Madrid, 1999.

BLANQUER CIRIADO, D.: *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

- CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El Turismo: Aspectos Institucionales y Actividad Administrativa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.
- CEBALLOS MARTÍN, M^o. M. y PÉREZ GUERRA, R., «A vueltas sobre el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, núm. 27 (1996).
- «Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística», en la obra colectiva coordinada por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y DEL GUAYO CASTIELLA, I., *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002.
 - «La configuración del Derecho del Turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional», en esta REVISTA, núm. 35, (2009).
- CORCHERO, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico* (4 vols.), Editora Nacional, Madrid, vol. I y II, 1974, vol. III, 1977 y vol. IV, 1980.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (Dir.); PÉREZ GUERRA, R. (Coord.) y otros, *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, 2013.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *Derecho Administrativo del Turismo*, 6^a ed., Marcial Pons, Madrid, 2013.
- GALLARDO CASTILLO, M^o. J., «La ordenación jurídico-administrativa del turismo», *RAAP*, n^o 25 (1996).
- «La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación», *DA*, núm. 259-260 (2001).
- GARCÍA MACHO, R., y RECALDE CASTELLS, A. (Dirs.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (Dir.): *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004.
- PÉREZ GUERRA, R. (Coord.): *Derecho de las actividades turísticas*, editorial UOC, Barcelona, 2003.
- PÉREZ GUERRA, R., *El régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 1999.

- «Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas en 1998», en *La actividad turística española en 1998*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 1999.
- RAMALLO MIÑÁN, E. del P., *Manual básico del Derecho del Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013.
- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., «La ordenación jurídica del Turismo en Navarra», *RJN*, nº 35 (2003).
- ROCA ROCA, E. «Administración Pública y Turismo», *DA*, nº 259-260, (2001).
- ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M^o. M., y PÉREZ GUERRA, R., *La Regulación Jurídica del Turismo en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 1998.
- ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M^o. M., y PÉREZ GUERRA, R., *Código de Turismo* (3^o ed.), Thomson-Aranzadi, Elcano, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «La distribución de competencias en materia de turismo», *DA*, núm. 259-260 (2001).
- ROMÁN MÁRQUEZ, A., «Planes de Dinamización y Excelencia Turística versus Municipios Turísticos», *Revista Papers de Turisme*, núms. 49-50 (2011).
- SALGADO CASTRO, A., «La distribución de competencias en materia de turismo», en esta REVISTA, núm. 9 (1996).
- TUDELA ARANDA, J., «Hacia un nuevo Régimen Jurídico del Turismo: La reciente Legislación Autonómica», *RVAP*, núm. 45-I (1996).
- «Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Derecho y Turismo*, MELGOSA ARCOS, F. J. (ED.), Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004.
- VELASCO GONZÁLEZ, M.: *La política turística. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- VILLALBA PÉREZ, F., «Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía», *RAAP*, número extraordinario, 2-vol. II (2003).
- VVAA: *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.