

**TESIS DOCTORAL**

**LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TURISMO Y EL  
IMPACTO DE SUS NORMATIVAS EN LAS POLITICAS  
TURISTICAS: UNA VISIÓN CONJUNTA DE LOS  
ORDENAMIENTOS ESPAÑOL E ITALIANO.**

**L'INTERVENTO AMMINISTRATIVO NEL TURISMO E L'IMPATTO DELLE SUE  
NORMATIVE NELLE POLITICHE TURISTICHE: UNA VISIONE D'INSIEME  
DEGLI ORDINAMENTI SPAGNOLI ED ITALIANI**



**RAMON CANTOS MARTIN**

**UNIVERSIDAD DE GRANADA**

Diciembre 2014

Editorial: Universidad de Granada. Tesis Doctorales

Autor: Ramón Cantos Martín

ISBN: 978-84-9125-084-5

URI: <http://hdl.handle.net/10481/40098>

*LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA  
EN EL TURISMO Y EL IMPACTO DE  
SUS NORMATIVAS EN LAS POLÍTICAS  
TURÍSTICAS:  
UNA VISIÓN CONJUNTA DE LOS  
ORDENAMIENTOS ESPAÑOL E  
ITALIANO.*

*TESIS DOCTORAL*

*RAMÓN CANTOS MARTÍN*

*Granada, Diciembre, 2014*



**LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TURISMO  
Y EL IMPACTO DE SUS NORMATIVAS EN LAS  
POLITICAS TURISTICAS:  
UNA VISIÓN CONJUNTA DE LOS ORDENAMIENTOS  
ESPAÑOL E ITALIANO.**

**Tesis Doctoral que presenta el Doctorando Ramón Cantos Martín para la  
obtención del Título de Doctor Internacional por la Universidad de  
Granada**

**Programa Oficial de Doctorado en Ciencias Jurídicas.**

**Granada, Diciembre de 2014**

EL DOCTORANDO

**RAMÓN CANTOS MARTÍN**

Diplomado en Turismo,

Licenciado en Derecho

Master en Derecho Constitucional Europeo

\*\*\*

EL DIRECTOR DE LA TESIS

**Prof. Dr. IGNACIO JIMENEZ SOTO**

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Granada



**“Hay una fuerza motriz,  
mas poderosa que el vapor,  
la electricidad y la energía atómica:  
la voluntad.”**

***Albert Einstein***

## AGRADECIMIENTOS

Todo el trabajo aquí realizado no hubiera sido posible sin el concurso y ayuda de un determinado número de personas que, de forma directa o indirecta, han propiciado la consecución del mismo; unas a nivel académico y profesional y, otras a nivel personal.

Algunas de estas personas han contribuido de las dos formas y... de qué manera. Me refiero concretamente a mi “maestro” profesor Ignacio Jiménez Soto, director de la tesis. No sólo me ha guiado en lo académico sino que también, de una forma manjoniana, en lo personal. Me ha sabido transmitir, aparte de su metodismo riguroso, su dinamismo a la vez que su carácter reflexivo y estudioso, su amor por la obra bien hecha y, su reverencial respeto por la ciencia jurídica. Me siento orgulloso de su magisterio del que vengo disfrutando desde los años de la carrera en los que tuve el honor de ser su alumno.

De igual forma, agradezco sobremanera la atención que me ha sido dispensada por los integrantes del Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada y la que me fue dispensada en la Facultad de Derecho de Bolonia, en mi estancia investigadora en esa sede por parte del profesorado y personal de la SPISA.

No es fácil acometer un proyecto de la envergadura de una tesis doctoral cuando se pasa de los sesenta años de edad. Sin embargo, con las personas que tengo la gran suerte de convivir, puedo afirmar que la realización de este proyecto ha sido bastante más llevadero e incluso, gratificante.



Especialísima mención merece Rosa, mi esposa y compañera, a la que tantos momentos le he robado y que tantas ausencias ha sufrido en el tiempo dedicado por mí, al estudio. Su apoyo incondicional, su comprensión y su abnegación y fortaleza, me han creado el compromiso personal de sacar adelante este proyecto en el que ha creído tanto como yo mismo.

Los cinco motores de la nave que, junto con Rosa, piloto y, que son el auténtico leitmotiv de mi vida; mis cinco hijos: Cuco, Nacho, Mariquilla, Rosita y Tato. Ellos, con su constante ejemplo, sujetan y animan mi curiosidad y mi anhelo estudiantil del que se sienten muy orgullosos, transmitiéndome fuerza y sereno arrojo.

In memoriam a Manuel y María, mis padres, que me infundieron los valores del trabajo y el esfuerzo y, que por las circunstancias económicas de aquellos otros tiempos, no les fue posible darme una formación académica. Mi mejor recuerdo, mi brindis y mi ofrecimiento particular a ellos que tanto hubieran dado por ver llegar este momento.

Con el permiso de otras muchas personas, no podría dejar de expresar mi agradecimiento a Manolo y Lolita, quienes han esperado con tanta ilusión la terminación de la tesis y que me han transmitido, en la consideración a mi/nuestro proyecto, un especial respeto y cariño.

A todas las personas aquí señaladas y a las que se suman a compartir este momento...GRACIAS.

*Ramón Cantos Martín*



## **INDICE GENERAL**

- .- Abreviaturas**
- .- Resumen**
- .- Riassunto**
- .- Justificación de la tesis**
- .- Introducción a la Investigación, Referentes teóricos**

## **PRIMERA PARTE**

### **EL TURISMO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN.**

#### **CAPITULO I. CONCEPTOS OPERACIONALES PARA LA INVESTIGACIÓN. 19**

##### **I. 1. Fuentes de Información y Metodología 19**

###### **I.1.1. Fuentes de Información**

###### **I.1.1.1. *Fuentes de Información Primarias***

###### **I.1.1.2. *Fuentes de información***

###### ***Secundarias***

###### **I.1.2. Metodología**

**CAPITULO II. ANÁLISIS Y ESTRUCTURA DE LA REGULACIÓN TURÍSTICA, A TRAVÉS DE LAS NORMAS JURÍDICAS. 25**

**II.1. Introducción, concepto de turismo. 25**

**II.2. Antecedentes históricos. 31**

**II.3. El Objeto del Turismo, un estudio en la actualidad. 36**

**II.4. La Legislación turística y sus precedentes. 40**

**II.5. Concepto de la Norma turística y características. 49**

**II.5.1. La Normativa reguladora del turismo**

**II.5.2. La Norma Comunitaria turística y su recepción en el Estado español**

**II. 5.2.1. Normativa comunitaria, Directivas y Reglamentos aplicados al Turismo**

**II. 5.2.2. Jurisprudencia comunitaria relativa al Turismo**

**II.5.3. La Normativa Estatal aplicada al turismo**

**II. 5.3.1. Antecedentes históricos**

**II. 5.3.2. El Turismo en la Constitución**

**II. 5.3.3. La Jurisprudencia estatal relativa**

*al turismo.*

**II.5.4.** La Norma Autonómica y en especial la C. A.  
de Andalucía

**II.5.4.1.** *Normativa autonómica aplicada  
al turismo*

**II.5.4.2.** *Normativa autonómica turística  
(caso Andalucía)*

**II.5.4.3.** *El Estatuto de Autonomía de la  
Comunidad Autónoma de Andalucía  
y los Decretos de Transferencia en  
materia de Turismo*

**II.5.4.4.** *Conferencias Sectoriales*

**II.5.5.** La Norma Local del turismo en Andalucía

**II.6. Realidad Normativa: un claro desorden de la normativa turística; Las  
Agencias de Viajes, la Clasificación hotelera. 131**

**CAPITULO III. COMPETENCIAS DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE  
TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA, EL ESTADO  
ESPAÑOL Y EN EL ESTADO ITALIANO. 142**

**III.1. Introducción. 142**

**III.2. Competencias de la Unión Europea en materia de Turismo. 145**

<b>III.3. Competencias estatales en materia de Turismo.</b>	<b>151</b>
<b>III.4. Competencias autonómicas en materia de Turismo.</b>	<b>163</b>
III.4.1. <i>Competencias autonómicas, caso de Andalucía</i>	
<b>III.5. Competencias de los Entes Locales en materia de Turismo.</b>	<b>175</b>
<b>III.6. Los Conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA.</b>	<b>188</b>
<b>III.7. Competencias de las Administraciones Públicas del Estado Italiano en materia de Turismo.</b>	<b>194</b>
III.7.1. <i>El caso especial de las provincias autónomas de Trento y Bolzano.</i>	
III.7.2. <i>La Ciudad Metropolitana</i>	

## **CAPITULO IV. LA UNIÓN EUROPEA Y EL TURISMO.209**

<b>IV.1. Introducción, Perspectiva histórica del Turismo en la U.E.</b>	<b>209</b>
<b>IV.2. La situación actual de la U.E. en materia de Turismo.</b>	<b>214</b>
<b>IV.3. Las políticas de la U.E. que inciden en el Turismo.</b>	<b>220</b>
IV.3.1. <i>Fondos Estructurales</i>	
IV.3.2. <i>Iniciativas Comunitarias</i>	
IV.3.3. <i>Programas Comunitarios</i>	

**IV.3.4. Actuaciones que pueden ser utilizadas por  
el Turismo a través de otras Instituciones**

**IV.4. El principio de subsidiariedad aplicado al Turismo. 230**

**IV.5. Administración Europea, Organismos internacionales del Turismo. 236**

**CAPITULO V. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN EL  
ESTADO ESPAÑOL. 242**

**V.1. Introducción: La Administración y el Derecho Turístico. 242**

**V.2. La Administración del Estado. 251**

*V.2.1. La Comisión Nacional de Turismo*

*V.2.2. La Comisaría Regia de Turismo y Cultura  
Artística Popular*

*V.2.3. El Patronato nacional de Turismo*

*V.2.4. La Dirección General de Turismo*

*V.2.5. El Ministerio de Información y Turismo*

*V.2.6. La etapa constitucional de la Administración  
Turística*

**V.3. La Administración de las Comunidades Autónomas.: La Comunidad  
Autónoma Andaluza. 300**

**V.4. La Administración de los Entes Locales. 308**

**CAPITULO VI. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN EL ESTADO ITALIANO,DERECHO COMPARADO DEL TURISMO Y DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA; CASO ITALIA. 317**

**VI.1. Introducción, Referente histórico. 317**

**VI.2. Perfil histórico de la materia turística en Italia. 326**

**VI.3. Diferentes fases de intervención en el turismo de los Poderes Públicos. 328**

**VI.4. La Organización turística en Italia. 336**

*VI.4.1. La organización central del turismo y su estructura organizativa*

*VI.4.2. La nueva estructura de la organización pública del turismo, después de la Sentencia de la Corte constitucional del 5 de abril de 2012, n. 80.*

*VI.4.3. La organización regional y local del turismo en Italia*

**VI.5. El turismo en la Constitución y en el Ordenamiento italiano. 352**

**VI.6. La Legislación Turística italiana. 354**

*VI.6.1. El Decreto Legislativo núm. 79/2011*

*VI.6.2. El Codice del Turismo*

*VI.6.3. La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 80/2012*



<b>VI.7. La Administración turística en el Estado italiano.</b>	<b>367</b>
<b>VI.7.1. <i>IL Ministero del Turismo</i></b>	
<b>VI.7.2. <i>EL ENIT Agenzia Nazionale per il Turismo</i></b>	
<b>VI.7.3. <i>La Conferenza Nazionale del Turismo</i></b>	
<b>VI.7.4. <i>IL Comitato Permanente di Promozione del Turismo in Italia</i></b>	
<b>VI.7.5. <i>Le Associazioni del turismo in Italia</i></b>	
<b>VI.8. La Administración turística en las Regiones italianas.</b>	<b>384</b>
<b>VI.9. La Administración turística en los Entes locales italianos.</b>	<b>388</b>

## **SEGUNDA PARTE**

### **LA ACTIVIDAD TURISTICA A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y SU INFLUENCIA EN LOS MODELOS DE GESTIÓN.**

**INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA PARTE. 397**

**CAPITULO VII. LA DIRECTIVA BOLKESTEIN Y EL TURISMO. 401**

**VII.1. Introducción. 401**

**VII.2. La Simplificación Administrativa. 405**

**VII.3. Autorizaciones, declaraciones responsables comunicaciones previas. 411**

*VII.3.1. Autorizaciones*

*VII.3.2. La declaración responsable y la comunicación previa*

**VII.4. La Directiva de Servicios en la Intervención Administrativa del Turismo. 427**

*VII.4.1. Las Licencias de Establecimiento y Funcionamiento de las Actividades Turísticas.*

*VII.4.1.1 La Clasificación Turística*

*VII.4.2. La Directiva y la Normativa Turística Andaluza.*

**VII.4.3. Las licencias Municipales y Autonómica**

*aplicadas a las Actividades turísticas*

**VII.4.4. Ordenación municipal de Apartamentos**

*Turísticos*

**VII.4.5. Efecto de la Directiva en las Ordenanzas**

*Municipales.*

**CAPITULO VIII. GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA Y, PLANIFICACIÓN DE LOS DESTINOS TURISTICOS LOCALES. 481**

**VIII.1. Introducción. 481**

**VIII.2. Modelos de Gestión turística. 487**

*VIII.2.1. Modelo Gestión Integral*

*VIII.2.2. Modelo Especializado*

**VIII.3. Ámbito jurídico de los distintos entes de gestión turística local.491**

**VIII.4. Planificación y Gestión Turística Municipal. 498**

*VIII: 4.1. El Agente de Desarrollo Turístico Local*

**VIII.5. Instrumentos de Planificación y Gestión turística en el ámbito local**

**514**

*VIII.5.1. El sistema de calidad turística español*

*VIII.5.2. Planes de Excelencia y Dinamización*

*turística en los municipios*

**VIII.5.3. Planes Estratégicos turísticos**

**VIII.5.4. Breve referencia a diversos Instrumentos de  
Planificación y Gestión Turística**

**VIII.5.4.1. Planes de Desarrollo y  
Competitividad turísticos**

**VIII.5.4.2. Planes de Marketing Operativo**

**VIII.5.4.3. Planes de Negocios de los Entes  
turísticos**

**VIII.5.5. Otros Planes: Planes de Gestión de los  
Sitios del Patrimonio Mundial y el Turismo**

**VIII.6. Los Planes Subregionales. 546**

**VIII.6.1. Planificación turística subregional**

**VIII.7. Fases del proceso Planificador. 551**

**VIII.8. Estudio de caso: planificación turística de Londres. 554**

**VIII.8.1. Desarrollo turístico y Proceso planificador**

**VIII.8.2. Deficiencias planificadoras**

**VIII.8.3. Modelo de gestión turística**

**VIII.8.4. Conclusiones sobre la planificación de  
Londres**

**VIII.9. Estudio de caso: planificación turística de Barcelona. 580**

**VIII.9.1. Desarrollo turístico de Barcelona**

**VIII.9.2. Proceso planificador turístico de Barcelona**

**VIII.9.3. Modelo de gestión turística**

**VIII.9.4. Conclusiones sobre la planificación de Barcelona**

**VIII.10. Gestión de Destinos Turísticos a través de la planificación:  
estudio de caso; Granada. 598**

**VIII.10.1. Desarrollo turístico y Proceso planificador**

**VIII. 10.1.1. Plan Especial de la Alhambra y Aljares**

**VIII.10.1.2. Plan director de la alhambra 20007-2015**

**VIII.10.1.3. Plan Turístico de la Ciudad de Granada**

**VIII.10.1.4. Plan Estratégico del Sector Turístico de la  
Provincia de Granada**

**VIII.10.1.5. Plan Global de Desarrollo Turístico de la  
Provincia de Granada 2001-2015**

**VIII.10.1.6. Una Administración y  
Normativa eficaces**

**VIII.10.2. Modelo de gestión turística**

**VIII.10.3. Conclusiones a la Planificación Turística de  
Granada y su Provincia.**

**VIII.10.3.1. La Ciudad**

**VIII.10.3.2. La Provincia**

**VIII.10.3.3. Nuevo Modelo de Desarrollo  
Turístico**

**VIII.10.3.4. La Oferta Turística en el Nuevo  
Modelo de Desarrollo.**

**CAPITULO IX. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DE LOS DESTINOS TURISTICOS LOCALES EN ITALIA. 643**

**IX.1. Introducción. 643**

**IX.2. El Plan Nacional del Turismo 2020. 646**

**IX.3. Plan Turístico Regional. Estudio de caso: la Región del Lazio. 658**

*IX.3.1. Objetivos generales y Específicos del Plan*

**IX.4. Los Modelos de Entes Locales. 665**

**IX.5. Modelos de Gestión de los Entes Locales. 668**

*IX.5.1. La Governance*

*IX.5.2. Los Sistemas Turísticos Locales*

**IX.6. Destinos Turísticos Locales en Italia. 676**

**IX.7. Planificación y Gestión de Destinos Turísticos Locales en Italia. 680**

*IX.7.1. Estudio de Caso: Planificación turística de Venecia*

*IX.7.1.1. La Capacidad de Carga Turística de las Ciudades y Conjunto Monumentales*

*IX.7.1.2. Modelo de Gestión Turística de Venecia.*

**IX.7.1.3. Desarrollo turístico y Proceso**

*Planificador de Venecia. Los instrumentos normativos de intervención administrativa.*

**IX.7.1.3.1. Plan Anual Turístico de la Región del Veneto**

**IX.7.1.3.2. Plan Provincial Estratégico de Promoción Turística de la Provincia de Venecia.**

**IX.7.2. Conclusiones sobre la planificación turística de Venecia**

<b>CONCLUSIONES A LA TESIS.</b>	<b>717</b>
<b>CONCLUSIONI.</b>	<b>751</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>773</b>

## **ABREVIATURAS**

**ACP** Países de África, Caribe y Pacífico

**AEI** Agrupación Empresas Innovadoras

**AGE** Administración General del Estado

**APT** Azienda di Promozione del Turismo

**Art.** Artículo

**ATE** Agencia Española de Turismo

**ATESA** Autotransporte Turístico Español S.A.

**ATUDEM** Asociación Turística de Estaciones de  
Esquí de Montaña

**AVE** Alta Velocidad Española

**BERD** Banco Europeo para la Reconstrucción  
y Desarrollo



<b>BOCG</b>	Boletín Oficial de las Cortes Generales
<b>BOP</b>	Boletín Oficial de la Provincia
<b>BRIC</b>	Países más adelantados de los Estados con economías emergentes: China, Brasil, India Rusia y Sudáfrica
<b>CARCE</b>	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
<b>Cc.</b>	Código Civil
<b>CC.AA.</b>	Comunidades Autónomas
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CESE</b>	Comité Económico y Social Europeo
<b>CNMV</b>	Comisión nacional del Mercado de Valores
<b>Coord.</b>	Coordinador/a
<b>COM</b>	Comisión de la Unión Europea

**COREPER** Comité Económico y Social y en el  
Comité de Representantes Permanentes

**D.A.** Disposición Adicional

**DGT** Dirección General de Turismo

**Dir.** Director/a

**DIRECTIVA Bolkestein** Directiva 2006/213/CE  
Del Parlamento y del  
Consejo, de 12 de  
Diciembre

**DMO** Organización de la Gestión del Destino

**DOCE** Diario Oficial de la Comunidad Europea

**DOCUP** Documentos Únicos de Programación

**DOGC** Diario Oficial de la Generalitat de  
Cataluña

**D.P.C.M.** Decreto del Presidente del Consejo de  
Ministros (italiano)

<b>EBN</b>	Red europea de centros de empresa e innovación
<b>ENIT</b>	Agenzia Nazionale del Turismo
<b>ENTURSA</b>	Empresa nacional de Turismo
<b>E. M.</b>	Exposición de Motivos
<b>EOH</b>	Encuesta de Ocupación Hotelera
<b>EOT</b>	Escuela Oficial de Turismo
<b>ETC</b>	European Travel Comisión
<b>ETP</b>	Energía Inteligente Europa
<b>EURES</b>	Servicios Europeos de Empleo
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación
<b>FAS</b>	Factores o recursos, Atractores y Sistemas de apoyo

<b>FED</b>	FONDO Europeo de Desarrollo
<b>FEDER</b>	Fondos estructurales y regionales en La Unión Europea
<b>FEI</b>	Fondo Europeo de Inversiones
<b>FEOGA</b>	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
<b>FSE</b>	Fondo Social Europeo
<b>F.D.</b>	Fundamento de Derecho
<b>F.J.</b>	Fundamento Jurídico
<b>FOMIT</b>	Fondo Financiero del Estado para la Modernización de Infraestructura Turísticas
<b>GAL</b>	Grupos de Acción Local
<b>GLA</b>	Greater London Authority

<b>GMES</b>	Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra
<b>IAT</b>	Oficinas de Información y Acogida Turística
<b>IDEA</b>	Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía
<b>IFOP</b>	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>INAP</b>	Instituto Nacional de Admón. Pública
<b>JJ.OO.</b>	Juegos Olímpicos
<b>LAULA</b>	Ley de Autonomía Local de Andalucía
<b>LDA</b>	London Development Agency
<b>LOFAGE</b>	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

<b>LOTG</b>	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
<b>LOTPV</b>	Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco
<b>LRJCA</b>	Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
<b>LTB</b>	London Tourist Board
<b>LOUA</b>	Ley de ordenación Urbanística de Andalucía
<b>MCA</b>	Marco Comunitario de Apoyo
<b>MOSE</b>	Modulo Sperimentale Electromecánico
<b>OACI</b>	Organización de Aviación Civil Internacional
<b>OMT</b>	Organización Mundial del Turismo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud

<b>PIL</b>	Prodotto Interno Lordo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PO</b>	Programas Operativos
<b>PORN</b>	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
<b>PRUG</b>	Planes Rectores de Uso y Gestión
<b>RAAP</b>	Revista Andaluza de Admón. Pública
<b>RAP</b>	Revista de Administración Pública
<b>REALA</b>	Revista de la Administración Local y Autonómica,
<b>REDA</b>	Revista española de Derecho Administrativo
<b>RENPA</b>	Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía

<b>RVAP</b>	Revista Vasca de Administración Pública
<b>SEGGITUR</b>	Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas
<b>SECTYP</b>	Secretaria de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>STL</b>	Sistemi Turitici Locali
<b>SSTC</b>	Sentencias del tribunal Constitucional
<b>STJUE</b>	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>TCE</b>	Tratado de la Comunidad Europea
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea



**TS** Tribunal Supremo

**TSJ** Tribunal Superior de Justicia

**UE** Unión Europea

**UNEP** Programa de las Naciones Unidas para el  
Medio Ambiente

**WMF** World Monuments Fund

# **LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TURISMO Y EL IMPACTO DE SUS NORMATIVAS EN LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS: UNA VISIÓN CONJUNTA DE LOS ORDENAMIENTOS ESPAÑOL E ITALIANO**

# **L'INTERVENTO AMMINISTRATIVO NEL TURISMO E L'IMPATTO DELLE SUE NORMATIVE NELLE POLITICHE TURISTICHE: UNA VISIONE D'INSIEME DEGLI ORDINAMENTI SPAGNOLI ED ITALIANI**

## **RESUMEN**

Esta tesis pretende ser un compendio de planteamientos que nos lleve a tener un criterio más acertado sobre la intervención administrativa en sus diferentes ámbitos y espacios de actuación, principalmente en el local, de toda la actividad turística, destacando la afección que la normativa ejerce sobre las políticas turísticas y los niveles de intervención que, aparte de otros instrumentos normativos, son aplicados en distintos destinos turístico, nacionales e internacionales, a través de la planificación turística

Uno de los propósitos de esta tesis es mostrar y demostrar la importancia que tienen tanto la normativa, como las políticas turísticas que conforma dicha normativa, en el desarrollo del sector turístico. De igual modo, intentamos exponer la trascendencia de una determinada

gestión por parte de sus Entes públicos de gestión, específicos en lo turístico, y de la Administración turística en general, a través de la modulación de intensidad en la intervención administrativa. El estudio de normas concretas que afectan al grado de intervención administrativa, el estudio, a su vez, de la planificación turística como vehículo de gestión que lleve a un mejor desarrollo del sector y, respecto del derecho comparado, un detenido comparativo de la gestión global de las administraciones turísticas española e italiana y un comparativo individualizado de distintos destinos turísticos; Londres, Barcelona, Venecia y Granada, conforman el núcleo de la investigación.

En la línea de lo importante y trascendente que tanto la normativa como los instrumentos normativos y sus efectos (conformación de las políticas turísticas), son en el desarrollo del sector turístico, hemos incidido en el estudio de algunas concretas normas que creemos son suficientemente demostrativas de los grados de intervención administrativa a que se atiene el sector en sus diferentes niveles y en distintos espacios físicos. Así, independientemente de otros aspectos y focos de estudio que se vierten en la tesis, resaltamos el estudio de la afeción de una norma comunitaria, como es la Directiva de Servicios 123/2006/CE y, un instrumento normativo de gran calado, como es la Planificación turística. Ambos, estimamos de gran importancia en el devenir legislativo turístico y por tanto, en su proyección.

Una manifestación tangible de los efectos de la normativa en el desarrollo del sector turístico, aunque por medio de una norma transversal y no específica al turismo y, que incide notablemente en el nivel de intervención administrativa es, como decimos, la Directiva de Servicios de la Unión Europea. Esta norma supranacional ha originado un cambio sustancial en cuanto a la forma de intervención administrativa en las actividades de servicios, limitando los mecanismos de intervención. Esta limitación no es pura, al apreciar no obstante, ciertas disfunciones en su aplicación.

Por otra parte, la especial problemática existente en el sector turístico en cuanto a la dispersión normativa que este viene sufriendo con motivo del nacimiento de las Comunidades Autónomas; problemática que se agrava por la naturaleza transversal de diversas normas no específicas del turismo que necesariamente afectan al sector y, así mismo, por causa de la obligada aplicación de la normativa europea, es objeto de estudio y abordada en nuestra tesis.

La gestión pública administrativa, es decir, la intervención administrativa en la parcela turística es de vital importancia en el desarrollo del sector turístico. Esta intervención administrativa, aparte de por otros instrumentos normativos, es llevada a cabo principalmente a través de los planes turísticos de desarrollo. Los motores que ponen en práctica estos instrumentos para conciliar una planificación ordenada y eficaz, que conlleve un determinado porcentaje de éxito al destino turístico donde se implanta y desarrolla el plan, son los Entes de gestión turística, verdaderos artífices de la eventual eficacia de la aplicación del contenido de dichos planes. Eficacia que deviene oportuna, en mayor o menor medida, en función de la naturaleza de dicho Ente y sus órganos de gestión que serán de distinta composición según el modelo de gestión que acoja dicho Ente.

Para la constatación de lo que antecede, se procede al estudio de diversos destinos turísticos, nacionales e internacionales, dando preponderancia a los españoles e italianos, en cuanto al nivel de desarrollo turístico propiciado por la implantación de la planificación citada. Así, Entes de gestión administrativa turística como los de Londres, Barcelona, Venecia o Granada, teniendo en cuenta lógicamente su heterogeneidad, nos arrojan un universo de indicadores que nos permiten contrastar diversas formas de gestión y la idoneidad de la misma atendiendo a sus peculiaridades particulares.

En el ámbito del derecho comparado, hemos elegido a Italia, por ser un país con características similares en cuanto al turismo: sistema legislativo

descentralizado; conformación administrativa regional/autonómica; importancia relevante en el sector turístico; posición global parecida; pertenecientes al mismo espacio geo-físico (arco mediterráneo); sustento de sus economías, en gran parte, por los resultados económicos aportados por el turismo, etc. No obstante esta similitud, existen matices que manifiestan cierta disparidad de criterios en cuanto a la gestión turística en general; matices que son puestos de manifiesto y que forman parte de la motivación de esta tesis.

Siendo la figura estelar de esta tesis la planificación turística, tanto de los destinos turísticos españoles como italianos, la asunción de las competencias en Turismo, confiere a las Comunidades Autónomas españolas y a las Regiones italianas, la capacidad de diseñar su propia política turística y, por consiguiente, de desarrollar procesos de planificación adaptados a los objetivos de la misma. Aunque con velocidades respectivas distintas o diferidas, la planificación turística siempre ha jugado un papel destacado en la secuencia evolutiva tanto del turismo español, como del italiano; hasta tal punto, que condiciona los resultados de dichas políticas públicas. Así, por ejemplo, para asentar un modelo turístico que como resultado sea el afianzamiento de la diversidad de la oferta y el encauzamiento de los espacios turísticos consolidados y emergentes hacia una meta de desarrollo sostenible, es necesaria una planificación que consideraríamos como paradigma de los instrumentos normativos aplicables y que regulan la intensidad de la intervención administrativa en el turismo.

Esta afirmación viene avalada, aparte de nuestro estudio genérico sobre la planificación, por los datos que nos ha aportado nuestra investigación de algunos destinos turísticos relevantes en el panorama europeo, italiano y español, como los citados anteriormente: Londres, Barcelona Venecia o Granada, cuyo resultado nos arroja una serie de coordenadas a tener en cuenta en la programación futura de una planificación eficaz de los diversos destinos turísticos.

La idea de planificación en el derecho ha cobrado, por otra parte, nuevo vigor, en la medida que ha sido unida a la de desarrollo sostenible, cuestión trascendental en la consecución de los fines planificadores. Se entiende en este sentido que, para que pueda haber un desarrollo sostenible y una pervivencia de los valores naturales, es obligado acudir a la planificación del modo de fijar los límites de actuación de los entes públicos y de los particulares en orden a preservar y mantener el ambiente en unas condiciones que lo hagan perdurable. De ahí que la planificación esté unida al derecho y al medio ambiente adecuado, y la legislación administrativa contemple los planes como una figura no sólo de desarrollo económico, sino como un instrumento genérico y global que permite aunar esfuerzos en orden a la conservación de los recursos naturales.

En cuanto a los diversos destinos turísticos estudiados y siguiendo con la planificación, entre otras cuestiones, observamos características o líneas de acción comunes, aparte de las no comunes o específicas de cada uno de ellos que son objeto de una pormenorizada atención, en las que, como ejemplo, el enfoque planificador es una constante en todos y que tal enfoque ha ido evolucionando a través de los años, Así, de una atención exclusiva a la planificación física de las actividades turísticas y a su posterior promoción, se pasa a una focalización más amplia donde se valoran tanto las necesidades de las empresas, como las de los propios turistas y de la comunidad residente, con la pretensión de que se creen las oportunas y necesarias sinergias entre el turismo y el entorno social, económico y medioambiental.

En cualquier caso y en conjunto, entendiéndolo que la aplicación de políticas turísticas responde más su efectividad en el ámbito local o municipal, donde es más fácil apreciar su evolución y por tanto más fácilmente evaluable, por ser este espacio el más cercano al ciudadano residente y por supuesto al turista, principal receptor de dichas políticas, centramos con más insistencia nuestra investigación en dicho ámbito local, desglosándola en bloques como: la Administración Turística, La

Normativa, las Competencias en materia turística, La Planificación turística, Los Entes locales de gestión turística, Los Modelos de Entes locales de gestión, Comparativo de la gestión global de la actividad pública turística de España e Italia, Comparativo de gestión local de varios ejemplos concretos de destinos turísticos..., todos ellos desarrollados a lo largo de la tesis.

## **RIASSUNTO**

Questa tesi vuole essere un compendio di approcci che porti a ad avere un criterio più accurato sull'intervento amministrativo nei suoi differenti ambiti e spazi di attuazione, principalmente nel locale, di tutta l'attività turistica, mettendo in evidenza la condizione che la normativa esercita sulle politiche turistiche e livelli di intervento che, a parte altri strumenti normativi, vengono applicate in diverse destinazioni turistiche, nazionali e internazionali attraverso la pianificazione turistica.

Uno dei propositi di questa tesi è mostrare e dimostrare l'importanza che hanno tanto la normativa, quanto le politiche turistiche che costituiscono detta normativa, nello sviluppo del settore turistico. Allo stesso modo, cerchiamo di spiegare la rilevanza di una determinata gestione da parte dei suoi Enti pubblici di gestione, specifici nella cosa turistica, e dell'Amministrazione turistica in generale, attraverso la modulazione di intensità nell'intervento amministrativo. Lo studio di norme concrete che interessano il grado di intervento amministrativo, lo studio, a sua volta, della pianificazione turistica come veicolo di gestione che porti ad un migliore sviluppo del settore e, in materia di diritto comparato, un detenuto comparativo della gestione globale delle amministrazioni turistiche spagnola ed italiana ed una comparazione individualizzata di

varie destinazioni turistiche; Londra, Barcellona, Venezia e Granada, costituiscono il nucleo della ricerca.

In linea con l'importanza e la trascendenza che tanto la normativa come gli strumenti normativi ed i suoi effetti (conformazione delle politiche turistiche), sono nello sviluppo del settore turistico, abbiamo influito sullo studio di alcune norme concrete che crediamo siano sufficientemente dimostrative dei gradi di intervento amministrativo a che si attiene il settore nei suoi differenti livelli ed in distinti spazi fisici. Quindi, indipendentemente da altri aspetti e nuclei di studio che si versano nella tesi, risaltiamo lo studio dello stato di una norma comunitaria, quale è la Direttiva dei Servizi 123/2006/CE e, un strumento normativo di grande rilevanza, che è la Pianificazione turistica. Ambedue, stimiamo di gran importanza nel divenire legislativo turistico e pertanto, nella sua proiezione.

Una manifestazione tangibile degli effetti della normativa in materia di sviluppo del settore del turismo, benché per mezzo di una norma trasversale e non specifica al turismo e, che incide notevolmente nel livello di intervento amministrativo è, come diciamo, la Direttiva dei Servizi dell'Unione Europea. Questa normativa sovranazionale ha originato un cambiamento sostanziale in quanto alla forma di intervento amministrativo nelle attività di servizi, limitando i meccanismi di intervento. Questa limitazione non è pura, apprezzando nonostante, certe disfunzioni nella sua applicazione.

D'altra parte, la speciale problematica esistente nel settore turistico in quanto alla dispersione normativa che questa ha subito con motivo della nascita delle Comunità Autonome; problematica che si aggrava per la natura trasversale di diverse norme non specifiche del turismo che necessariamente colpiscono il settore e, inoltre per causa dell'obbligatoria applicazione della normativa europea, è stata studiata e affrontata nella nostra tesi.



La gestione pubblica impiegata, cioè, l'intervento amministrativo nella trama del turismo è di vitale importanza per lo sviluppo del settore turistico. Questo intervento amministrativo, oltre ad altri strumenti normativi, è condotta principalmente attraverso i piani turistici di sviluppo. I motori che mettono in pratica questi strumenti per conciliare una pianificazione ordinata ed efficace che implichi una determinata percentuale di successo della destinazione turistica dove si impianta e sviluppa il piano, sono gli Enti di gestione turistici, veri artefici dell'eventuale efficacia dell'applicazione del contenuto di detti piani. Efficacia che diviene opportuna, in maggiore o minore misura, in funzione della natura di detto Ente ed i suoi organi di gestione che saranno di distinta composizione secondo il modello di gestione che accolga detto Ente.

Per la constatazione di quanto sopra, si procede allo studio di varie destinazioni turistiche, nazionali ed internazionali, con particolare attenzione a quelle spagnole ed italiane, in quanto al livello di sviluppo turistico propiziato per l'introduzione della pianificazione citata. Così, Enti di gestione amministrativa turistica come quelli di Londra, Barcellona, Venezia o Granada, logicamente considerando la loro eterogeneità, ci lanciano un universo di indicatori che ci permettono di confrontare diverse forme di gestione e l'idoneità della stesse servendo le sue particolari peculiarità.

Nell'ambito del diritto comparato, abbiamo scelto l'Italia, per essere un paese con caratteristiche simili in quanto al turismo: sistema legislativo decentrato; conformazione amministrativa regionale/autonoma; importanza rilevante nel settore turistico; posizione globale simile; appartenenti allo stesso spazio geo-fisico (arco mediterraneo); sostento delle sue economie, in gran parte, per i risultati economici apportati per il turismo, etc. Nonostante questa similitudine, esistono sfumature che manifestano una certa disparità di criteri in quanto alla gestione turistica in generale; sfumature che vengono portate alla luce e che fanno parte della motivazione di questa tesi.

Essendo la figura stellare di questa tesi la pianificazione turistica, tanto destinazioni turistiche spagnole che italiane, l'assunzione delle competenze in Turismo, conferisce alle Comunità Autonome spagnole e le Regioni italiane, la capacità di progettare la sua propria politica turistica e, quindi, di sviluppare processi di pianificazione adattati agli obiettivi dalla stessi. Benché con velocità rispettive distinte o differite, la pianificazione turistica ha svolto sempre un ruolo distaccato nella sequenza evolutivo tanto del turismo spagnolo, come di quello italiano; a tal punto che condiziona l'esito di dette politiche pubbliche. Così, per esempio, per collocare un modello turistico che come risultato sia il rafforzamento della diversità dell'offerta e l'arginatura degli spazi turistici consolidati ed emergenti verso una meta di sviluppo sostenibile, è necessaria una pianificazione che considereremmo come paradigma degli strumenti normativi applicabili e che regolano l'intensità dell'intervento amministrativo nel turismo.

Questa affermazione viene avallata, a parte dal nostro studio generico sulla pianificazione, dai dati che ci ha apportato la nostra ricerca su alcune destinazioni turistiche rilevanti nel panorama europeo, italiano e spagnolo come quelli citati anteriormente: Londra, Barcelona Venezia o Granada il cui risultato ci lancia una serie di coordinate da considerare nella programmazione futura di una pianificazione efficace delle diverse destinazioni turistiche.

L'idea di pianificazione nel diritto ha riscosso, d'altra parte, nuovo vigore, nella misura in cui è stato collegato allo sviluppo sostenibile, questione cruciale per il raggiungimento degli scopi pianificatori. Resta inteso in questo senso che, perché vi sia uno sviluppo sostenibile ed una sopravvivenza dei valori naturali, è obbligatorio ricorrere alla pianificazione del modo di fissare i limiti di attuazione degli enti pubblici e privati, al fine di preservare e mantenere l'ambiente in condizioni che rendano duraturo. Col risultato che la pianificazione sia unita al diritto e l'ecosistema adeguato, e la legislazione amministrativa contempri i piani non solo come una figura di sviluppo economico, bensì come uno

strumento generico e globale che permette di unire gli sforzi al fine di conservare le risorse naturali.

In quanto alle diverse destinazioni turistiche studiate e seguendo con la pianificazione, tra le altre questioni, osserviamo caratteristiche o linee di azione comuni, oltre a non comuni o specifiche che sono oggetto di una particolareggiata attenzione, nelle quali, ad esempio, l'approccio progettuale è una costante in tutti e che tale approccio si è evoluto nel corso degli anni. Così, da un'attenzione esclusiva alla pianificazione fisica delle attività turistiche ed alla sua posteriore promozione, passa ad una attenzione più ampia dove si valutano tanto le necessità delle imprese, come quelle dei turisti e della comunità residente, con la pretesa che si creino le opportune e necessarie sinergie tra il turismo e il contesto sociale, economico e ambientale.

In ogni caso e nel complesso, capendo che l'applicazione delle politiche turistiche risponde più alla sua effettività nell'ambito locale o municipale, dove è più facile apprezzare la sua evoluzione e pertanto più facilmente valutabile, per essere questo spazio il più vicino al cittadino residente ed ovviamente al turista, principale recettore di dette politiche, concentriamo con più insistenza la nostra ricerca in detto ambito locale, scomponendola in blocchi come: l'Amministrazione Turistica, La Normativa, le Competenze in materia turistica, La Pianificazione turistica, Gli Enti locali di gestione turistica, I Modelli di Enti locali di gestione, Comparativo della gestione globale dell'attività pubblica turistica spagnola ed italiana, Comparativo di gestione locale di vari esempi concreti di destinazioni turistiche..., tutto questo sviluppo all'interno della tesi.



## **JUSTIFICACIÓN DE LA TESIS**

Aunque pueda parecer un tanto “inusual”, en la elaboración de esta tesis se ha partido de una idea concreta y concisa, no obstante e ineludiblemente, también ha aparecido en no pocas ocasiones, el “se hace camino al andar” como, nos consta, ocurre en la mayoría de las tesis elaboradas.

A lo largo de mi vida profesional, amplia por cierto, se me han presentado ciertas y numerosas disyuntivas en cuanto al desarrollo del sector turístico al que he pertenecido durante 40 años y del que aún, ahora desde la perspectiva académica, sigo siendo un humilde entusiasta e intentando aportar mi granito de arena con, entre otras cosas, la elaboración de esta tesis. Subjetivamente, entre las disyuntivas que se me planteaban, seguramente por desconocimiento, sobresalía una cuestión que era casi desconocida para mí; ¿cómo las normativas, aplicadas al sector, exclusivas o no, condicionaban el desarrollo del mismo?

Sin pretender achacarnos grandes dosis de ignorancia, ni tampoco a mis congéneres, en términos generales, el ciudadano de a pie, e incluso el profesional del turismo y los distintos agentes que coadyuvan a su desarrollo, no percibían directamente los continuos cambios acaecidos en el desarrollo, dirección y organización del sector, a causa de la evolución de las leyes aplicables al mismo. Lógicamente, ante este escenario, la percepción de las distintas políticas turísticas aplicadas no podía ser analizada ni evaluada popularmente, ni siquiera, ante tal ignorancia, por los sujetos responsables de los designios empresariales e inversores. Sólo se imputaba genéricamente la mejor o peor marcha del sector, a la falta de promoción, a los aciertos o deficiencias de la profesionalidad, a los en ciertos momentos convulsos factores laborales, a la fortaleza o debilidad económica de las empresas, a la climatología, a la situación

política de los países emisores, a la falta de ayudas crediticias o a la simple falta de inversión interna o externa, sin conocer que la mayoría de estas situaciones eran, en la mayor parte de los casos, imputables a una mejor o peor gestión de la Administración pública en relación con el sector. Es decir, la Administración pública estaba ahí, las normativas estaban ahí, sus actuaciones producían efectos, pero estos eran inadvertidos por la mayor parte de la familia turística; al menos, no se tenía conciencia de la importancia de los mismos en el devenir del sector. Ante esta situación que objetivamente, debe ser cambiada e invertida para una mayor y mejor comprensión del fenómeno turístico en sus planteamientos y dirección de futuro, dado la significación económica y social que representa para nuestra sociedad, también intuíamos que la atención de la Administración al sector era escasa e incontrolada; de igual modo, en el ámbito académico.

Es decir, esta importancia socioeconómica, en general el turismo y en particular su régimen jurídico, no ha sido objeto de excesiva atención por parte de los especialistas a pesar del intenso abanico de potestades de ordenación de bienes y actividades privadas, y a la importancia que en este sector ha tenido el intervencionismo público.

De la misma forma, el tándem y la relación Universidad-Empresa, así como la necesaria investigación del fenómeno turístico dentro del seno científico-universitario, a pesar de los avances y mejoras en este sentido en los últimos tiempos, se nos antoja deficitario e inconcluso en su obligado despegue. Así, sin pretender ser pretensioso, una de las justificaciones de la elaboración de esta tesis, es la de acercar en lo posible la problemática jurídico-turística a todos los elementos que componen y forman parte del sector turístico, incluyendo, como no podía ser de otra manera, al turista, centro nuclear de nuestro estudio... y ¿cómo no? a la comunidad científica universitaria que bajo mi punto de vista es una gran protagonista, aunque un tanto desconocido aún, del reparto estelar de este fenómeno llamado turismo.

Este último punto, para su mejor difusión, nos ha llevado a plantear la tesis, en cierto modo, como se podrá apreciar por su lectura, de una forma un tanto didáctica pero sin dejar de profundizar en la investigación de ciertos instrumentos normativos que afectan muy directamente a la marcha del sector y, en las formas y modos de gestión de la Administración turística que hacen que el desarrollo del sector sea más o menos coherente con la realidad tangible del mismo.

Otra de las justificaciones de la tesis proviene del planteamiento de si la estructura pública administrativa turística y su actuación, es suficiente y efectiva y, si se encuentra a la altura de las necesidades que en cada momento vaya demandando el sector. Para una mejor constatación del hecho y comprensión, estimamos procedente el estudio paralelo de otro país con similares problemáticas y estructuras semejantes en lo turístico, decantándonos por Italia, tomándolo como referencia y realizando un comparativo de sus respectivos modelos de gestión y de los resultados de sus gestiones.

Esta investigación nos lleva a valorar la capacidad de guía y la capacidad de cambio que, desde una perspectiva jurídico-administrativa, eventualmente requiera el sector, modulando su comportamiento a través de las normativas aplicables al mismo y de la mayor o menor incidencia de la intervención administrativa, teniendo en cuenta que el turismo es un fenómeno económico y social complejo en el que interactúan variables de muy diverso origen que adecuadamente ordenados, facilitan su desarrollo, pero que en ocasiones imponen límites; fronteras a su natural expansión.

Así, la tesis intenta demostrar la conexión, o mejor dicho, la necesidad de conectar lo puramente jurídico y lo académico, junto con la técnica administrativa, con el desarrollo práctico del turismo. Más al detalle, pretendemos dejar constancia, con la elaboración de este trabajo si, la proyección concreta de la normativa relativa al turismo, impregna debidamente a las políticas turísticas y, si estas, a su vez, incentivan la

producción normativa acorde a la necesidad que el sector demanda. También pretendemos reforzar el conocimiento y constatar la interrelación entre las distintas normativas; comunitaria, estatal, autonómica y local y, de su impacto en las correlativas políticas aplicadas en sus propios espacios. El marco jurídico representa, en este sentido, un medio fundamental para explicitar ese conocimiento de la actividad turística y, desde ese prisma singular abordamos la investigación que nos proponemos.

Pensando que el turismo es uno de los sectores de actividad económica más fuertemente intervenido, la administrativización del mismo es creciente constituyendo un campo abonado para la actuación de la Administración Pública. Esta actuación convertida en intervención, es una de los pilares en que se sustenta nuestro estudio y donde a lo largo del mismo, se irá reflejando toda su importancia y sus efectos. Esta administrativización es conducida por el Derecho Administrativo Turístico que forma parte del Derecho Administrativo Especial. No obstante, también, las demás ramas del derecho inciden notablemente en esta administrativización (transversalidad del sector).

Para significar con el mayor acento posible la importancia de la normativa, así como de las gestiones públicas aplicadas al sector y la mejor fórmula empleada por la Administración en esas gestiones, como hemos apuntado anteriormente, hemos estudiado, al igual que en España, el proceso público turístico utilizado en Italia, con el propósito de establecer una comparativa que nos arroje unos resultados que a su vez nos permitirán analizar y tener un criterio selectivo sobre la mejor gestión pública en lo turístico, dado la semejanza de ambos países en el contexto del turismo en el que ambos países sustentan gran parte de sus economías.

Desde el ámbito académico, desde donde observamos, a nuestro humilde juicio, la escasa, que no nula, atención científica prestada a este fenómeno turístico, intentamos introducirnos en el ámbito económico,



social, político..., pero principalmente en el jurídico-administrativo, definiendo la organización, herramientas e instrumentos normativos con los que se afronta la gestión del turismo en los distintos niveles territoriales y administrativo; el europeo, el estatal, autonómico o regional y el local de ambos países seleccionados.

A estas cuestiones planteadas como justificación de la tesis, para su respuesta desde nuestro personal punto de vista, además de al desarrollo de la misma, nos remitimos a las conclusiones, donde sugerimos, soluciones legislativas, modificaciones o cambios de modelos organizativos de la Administración Turística, que sin pretender ser dogmáticos por el carácter de investigación exploratoria, entendemos beneficiarían a la marcha del sector desde una perspectiva jurídico-administrativa.

Para concluir he de afirmar, que el conjunto de ideas, supuestos y consideraciones que se han realizado, solo pretenden ser un aldabonazo que llame a las puertas de la inquietud, para que se pueda llegar a confirmar de manera rigurosa el profundo carácter social y económico del turismo, pero también profundamente científico y digno de constante estudio. No creer que la esencia del turismo, es decir el viaje, encierra infinidad de hechos de carácter lógico y filosófico, es cometer un error.

## INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN, REFERENTES TEÓRICOS

Cuando tomamos la decisión de la elaboración de una Tesis dedicada al Turismo, nuestra inclinación más insistente era la de presentar una óptica o perspectiva personal de aquel que durante la mayor parte de su vida profesional, inmerso en este sector, lo ha vivido y lo ha sufrido en primera persona. Pretendíamos, pues, constatar que la Administración debía tener más en cuenta; que debía potenciarla aún más..., toda la actividad turística sabiendo que, el Turismo era prácticamente la panacea de la economía que sustentaba y sustenta al País. Lógicamente, no sólo era la Administración la única que debiera preocuparse por esta situación; la iniciativa privada también debe participar activamente por la mejora de una necesaria organización. Organización que se nos antojaba deficitaria, o al menos dirigida sin acierto a causa de la desatención administrativa, generalmente propiciada por la rapidez con la que el fenómeno turístico se desarrollaba.

No sólo en los ámbitos económicos o sociales se dispensaba al Turismo una deficiente consideración, sino que tampoco en el ámbito científico y universitario este fenómeno no era tenido en cuenta, ni era tratado, con la suficiente atención que su magnitud requiere. Como ejemplo de ello, sólo reseñar que hasta hace pocos años no existían Planes de Estudio relacionados con el turismo, tampoco las Revistas Científicas relativas al turismo se prodigaban demasiado. El estudio de la ordenación jurídica del turismo ha estado siempre en segundo plano. La ciencia jurídica se ha ocupado sólo de forma circunstancial del fenómeno turístico<sup>1</sup>.

Con esta reflexión, intentando conjugar la doble dimensión de hombre de la praxis y hombre de pensamiento (Universidad-Empresa), y ahora,

---

<sup>1</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo, Aspectos institucionales y actividad administrativa*, Servicio Publicaciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000, pág. 13.

en este momento, desde nuestra situación actual de jurista, se nos plantea si la solución podría venir de la mano del establecimiento de una normativa legal acorde con un desenvolvimiento y desarrollo oportunos del sector y, si las políticas aplicables que demanda, en cualquier momento ese desarrollo, son las idóneas y más apropiadas, teniendo en cuenta la transversalidad del Turismo, tanto en sus diferentes aspectos como en el jurídico-administrativo. También considerando la evolución política y normativa, que a causa de la integración de España en la unión Europea y las competencias asumidas, a partir de la Constitución Española por parte de las Comunidades Autónomas se ha producido, tanto en estas últimas, como en la generalidad del Estado. Otro planteamiento, ligado a esto último, es: si la influencia de la normativa europea, de obligado cumplimiento, es positiva para los intereses del sector y, si la asunción de competencias, en esta materia, por parte de las Comunidades Autónomas es beneficiosa para el ordenamiento y promoción del Turismo. Sin olvidar, el protagonismo que reglamentariamente han adquirido los Entes Locales al respecto.

Aunque hemos partido de una idea concreta, es posible que en su planteamiento también el tema nos haya buscado a nosotros. Lo cierto es, que nos parece un tema de investigación propicio para invertir todo el esfuerzo posible e ilusionado en su desarrollo y estudio, con el que deseamos emparentarnos mucho y muy pronto. Quizás, por conocer “ese otro lado” de las cosas cuya percepción solo está al alcance de quien las vive o las sufre, me siento un tanto identificado para realizar una diagnosis y entender que el tema es de cierta importancia y, por supuesto merecedor de estudio, en la confianza de que *“la empresa”* sea bendecida por mis maestros.

Permítaseme una breve referencia a dos insignes colegas, por cuanto su profesión fue la que yo personalmente he desarrollado durante la mayor parte de mi vida profesional: Gerente de hotel. Hablo del suizo Guyer-Freuler y del austriaco Stradner los cuales, colaboraron y aportaron ideas sustanciales en cuanto a los primeros estudios sobre el

fenómeno *turismo* que fueron realizados por los relevantes expertos y considerados “*padres de la ciencia turística*”, Walter Hunziker y Kurt Krapf desarrollando en 1942, la doctrina general del turismo considerándola una disciplina híbrida entre la sociología y la economía con tanto predominio de la primera, que para ellos era, en el fondo, parte de la sociología de la cultura. Estos expertos no tuvieron inconveniente en aceptar las aportaciones de gerentes como el suizo Guyer-Freuler y el austriaco Stradner basadas en sus experiencias al frente de los hoteles pero para ellos estaban marcadas por unas preocupaciones lucrativas y economicistas que según ellos ignoraban los aspectos culturales y humanistas que debían de constituir el núcleo duro de la disciplina. Las aportaciones de los gerentes hoteleros quedaron incluidas en la doctrina general del turismo configurando los desarrollos de la industria turística y, en definitiva, de la oferta, hotelera en su mayor parte.

El economista austriaco Paul Bernecker, de cuya obra hemos tomado la exposición que acabamos de hacer sobre los orígenes del tratamiento científico del turismo<sup>2</sup>, reivindica para su compatriota Josef Stradner el mérito de haber aportado la primera definición científica del turismo con motivo de las primeras “*Jornadas de Delegados para el Fomento del Turismo en los Alpes Austriacos*”, celebradas en Graz los días 13 y 14 de abril de 1884 bajo su presidencia. Stradner inició en 1884 el tratamiento científico del turismo, pero lo hizo utilizando un enfoque que no tuvo continuidad más que de un modo muy esporádico, habiendo tenido que pasar casi un siglo antes de que llegara a ser de uso frecuente, aunque no mayoritario. Como más tarde veremos, el enfoque de Stradner es de carácter económico mientras que el que se generalizó entre los expertos es de naturaleza sociológica, lo mismo que la noción vulgar de la que deriva en línea directa.

En 1905, Stradner se adhirió al enfoque sociológico del turismo con la siguiente definición de turistas o viajeros de lujo: “*Aquellos que de motu*

---

<sup>2</sup> BERNECKER, P.: *Der moderne Fremdenverkehr*, 1957, pags. 4 y 5.

*propio se detienen en un sitio fuera de su lugar de residencia y con su presencia en ese país no persiguen ningún propósito económico sino sólo buscar la satisfacción de una necesidad de lujo*<sup>3</sup>.

El mismo año que Stradner publicó *"Der Fremdenverkehr, eine volkswirtschaftliche Studie"* (trabajo que fue reeditado en 1917), apareció en Berna el *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, edición de 1905. En esta obra se encuentra el trabajo de Ed. Guyer-Freuler titulado *"Fremdenverkehr und Hotelwesen"*. Si nos fijamos en el título advertimos que para el autor una cosa es el turismo y otra la hostelería. Así viene a confirmarlo en la primera frase del artículo: *"el turismo y la hostelería son dos ramas del tráfico general de gran significado económico que se encuentran en continúa influencia recíproca"* (p.77). Inmediatamente después Guyer concibe así el turismo: *"El turismo, en sentido moderno, es un fenómeno de nuestro tiempo que se explica por la necesidad creciente de descanso y de cambio de aires, por la aparición y desarrollo del gusto por la belleza del paisaje, por la satisfacción y el bienestar que se obtienen de la naturaleza virgen, pero, muy especialmente, por las crecientes relaciones entre pueblos diferentes, por el aumento de empresas a que da lugar el desarrollo del comercio, la industria y las profesiones y por el perfeccionamiento de los medios de transporte"*.

E. Guyer-Freuler era, en realidad, un experto en administración de hoteles, tema sobre el que ya había destacado muchos años antes, en 1874, publicando la obra *"Das Hotelwesen der Gegenwart"*, a la que siguieron otras similares. Como experto en hoteles, Guyer los concibe como *"la forma de prestación de servicios de alojamiento que corresponde al turismo moderno, ejecutada con personal adiestrado y en edificios especiales dotados de instalaciones adecuadas"*.

---

<sup>3</sup> FERNANDEZ FUSTER, L.: *Teoría y Técnica del turismo*, Editora Nacional, Madrid, 1967

Si Guyer hubiera mantenido la distinción entre turismo y hostelería con la que abre su trabajo habría incluido la hostelería en su explicación del turismo como un factor determinante más, junto al comercio, la industria y los transportes. No lo hace porque, ya en 1905, parece que se admitía que turismo y hostelería eran las dos caras de una misma realidad, como lo prueba el hecho de que N. Reichesberg, profesor de la Universidad de Berna y editor del diccionario enciclopédico en el que se publicó el artículo sobre turismo que estamos comentando, lo encargara a un destacado especialista en hoteles. Por turismo se entendía y se entiende hoy, todavía, el fenómeno social que se materializa en la llegada de turistas y lo turístico era y sigue siendo todo lo relacionado con este fenómeno moderno. Como en la época de Guyer aún no se aplicaba el lenguaje de las ciencias económicas tal y como hoy lo entendemos al análisis del turismo, es posible que todavía no se identificara al turista con la demanda y a los hoteles con la oferta, aunque las bases estaban puestas ya y dispuestas para su posterior desarrollo.

No es nuestro propósito, no podría serlo de ningún modo, dejar una huella tan sustancial como mis colegas predecesores profesionales han dejado en cuanto al estudio del fenómeno turístico; sólo con el intento de emularlos ya me parece importante. Mis pretensiones no pueden ir más allá de intentar discernir un aspecto muy concreto del estudio del turismo, precisamente la faceta jurídico-administrativa y, concretamente el estudio de las políticas turísticas, la normativa aplicable y algunos casos específicos donde la normativa ha incidido especialmente en el desarrollo del sector turístico.

La referencia a estos dos gerentes de hotel es sólo un pequeño homenaje particular a ambos y una identificación plena con su inquietud por darle al fenómeno del turismo el lugar de honor que se merece en cuanto al mismo como merecedor de estudio desde cualquier perspectiva.

Volviendo al motivo de nuestro trabajo, tampoco es propósito de esta Tesis la denuncia de situaciones, hechos o políticas que afectan al

Turismo, sino constatar que una normativa adecuada hace políticas adecuadas y, que unas políticas adecuadas mejoran la organización del sector y por tanto su desarrollo equilibrado. En muchos casos, como ejemplo anticipado de lo expuesto en mi tesis, se puede afirmar que las políticas aplicadas han ido por delante de la normativa creando situaciones caóticas como, por ejemplo: el desarrollo turístico incontrolado de ciertas zonas; desarrollo anticipado a una debida y exigible ordenación previa del territorio. Cuestión referida profusamente en nuestro trabajo.

Pretendemos, de igual modo y entre otros conceptos, verificar y exponer que un Turismo sostenible y un modelo medioambiental adecuado, pueden propiciar políticas turísticas de futuro, adecuadas y beneficiosas para el sector. Todo ello, desde una perspectiva lo más ajustada posible a lo jurídico-administrativo.

Es evidente que el turismo siendo uno de los factores principales que condicionan el modelo económico español, mantiene una carencia de propuestas analíticas en torno a la actividad turística. En este sentido, el trabajo de investigación que nos proponemos, por la pluridimensionalidad y la transversalidad del hecho turístico, exige involucrar muy diversos contenidos a la vez y diferentes criterios de análisis. Supone, al mismo tiempo, la simultaneidad de varias perspectivas; turística, política, económica, social, legal, jurídica, etc.

Efectivamente, la trascendencia que el turismo tiene en nuestro país, no se ve reflejada suficientemente en el campo jurídico. El turismo es una materia muy poco tratada por juristas y sin embargo, estudiada desde siempre desde otras ramas del saber<sup>4</sup>. Esta materia ha sido muy poco

---

<sup>4</sup> Desde la perspectiva económica, los estudiosos de esta rama se han preocupado y estudiado casi desde siempre esta materia (cuestión lógica por otra parte y debida fundamentalmente a los efectos que el turismo genera en el campo económico). Fueron ellos, los economistas, los que se aproximaron inicialmente al concepto de turismo. Economistas alemanes, británicos, franceses y suizos estudiaron el fenómeno turístico, destacando los alemanes (Escuela Berlinese). También los geógrafos poseen una razonable producción científica dedicada al turismo, aunque sin llegar a corresponderse con la importancia del fenómeno que no ha dejado de crecer en cantidad y calidad

frecuentada especialmente por los juristas desde el punto de vista del Derecho Público.<sup>5</sup> "No sólo no se ha afianzado, sino que se ha perdido terreno y margen de desarrollo, también ha decaído significativamente la atención doctrinal sobre el turismo en su vertiente jurídico-pública. Se advierte, por el contrario, un incremento de la atención normativa y doctrinal a las relaciones jurídico-privadas que giran en torno al turismo y se vinculan de ordinario por vía contractual.

Pero desde la perspectiva del Derecho Público, particularmente en lo relativo a intervención de las Administraciones, el turismo como materia puede decirse que ha decaído y cedido terreno, puesto que lo que realmente se ha endurecido es la legislación sectorial circundante"<sup>6</sup>. No obstante lo dicho, y aunque no es muy prolija la producción científica dedicada a la actividad turística, particularmente desde una perspectiva jurídico-administrativa, actualmente se aprecia un interés por parte de los juristas en cuanto al estudio del derecho administrativo jurídico. Entre otros autores podemos destacar, sin ánimo excluyente, a: Alenza García, Bouazza Ariño, Blanquer Criado, Calonge Velázquez, Esteve Pardo, Fernández Rodríguez, Melgosa Marcos, Roca Roca, Roca Fernández-Castany, Ceballos Martín, Pérez Guerra, Jaimez Gago, García Saura, Velasco Muñoz, Tudela Aranda, García Macho, Suay Rincón, Blanco Esteve, Escribano Collado, Rebollo Puig, Socias Martín, Martos Fernández, González Ríos, Rivero Ysern, Pérez Fernández, Jiménez Soto, Fernández Álvarez, Zambonino Pulito..., de los que honrosamente,

---

según VERA, J. F., LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, MJ. y ANTÓN, S, *Análisis territorial del Turismo*, Ariel, Barcelona, 1997, pag. I.

<sup>5</sup> El estudio de la ordenación jurídica del turismo ha estado siempre en segundo plano. La ciencia jurídica se ha ocupado sólo de forma circunstancial del fenómeno turístico. De esta manera lo afirman muchos juristas que se han aproximado a esta materia. Así, CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo .Aspectos institucionales y actividad administrativa*, Servicio Publicaciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000, pág .13; ESTEVE PARDO, J., " Turismo y Administración Local", en XI Congreso ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Barcelona-Gerona, 1996; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C, *Derecho administrativo del Turismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, Pág. 15 y 16; BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del Turismo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág.20y21.

<sup>6</sup> ESTEVE PARDO, J.:"Turismo y Administración Local", en XI Congreso ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Barcelona- Gerona, 1996



entre otros, hago mención y extraigo conclusiones de sus obras respectivas a lo largo de mi estudio. Es más, podemos constatar que surge una inquietud y preocupación generada en torno a la actividad jurídica con importantes aportaciones al turismo, por parte de las Administraciones como, por ejemplo; los Planes de Desarrollo españoles<sup>7</sup>, a los que dedicamos un extenso capítulo en la segunda parte de la tesis, el Libro Blanco del Turismo Español<sup>8</sup> y los Libros Blancos Regionales.<sup>9</sup> Pero lo cierto es que nadie duda de la “administrativización creciente” del turismo,<sup>10</sup> ni de su importancia, desde muchos y variados aspectos; ni de las consecuencias jurídicas que de todo tipo comporta. El turismo constituye un campo abonado para la actuación de la Administración Pública. Es más, incluso es posible que el turismo sea uno de los sectores de la actividad económica más fuertemente intervenidos por la Administración Pública<sup>11</sup>. No obstante, TENA PIAZUELO matiza que “el resurgimiento del interés por el tratamiento jurídico del turismo después de la promulgación de la Constitución Española de 1978, hoy en

---

<sup>7</sup> El desarrollo turístico creciente durante la década de los 60 y 70 estaba empezando a generar riqueza en las zonas turísticas. No es de extrañar por tanto que en los Planes de Desarrollo se tuviera al turismo especialmente presente. El turismo suavizaba la balanza de pagos del país e incidía en otros ámbitos productivos con repercusión social y cultural debido a su efecto multiplicador. Fueron aprobados en total tres Planes de Desarrollo: Primer Plan de Desarrollo Económico y Social 1964- 1967(Ley 194/ 1963 de 28 de diciembre), Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social 1968- 1971(Ley 1/1968 de 11 de febrero) y el Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social 1972- 1975 (Ley 22/ 1972, de 10 de mayo).

<sup>8</sup> El Libro Blanco del Turismo vio la luz en octubre de 1990 tras las encuestas realizadas al sector a nivel nacional llevadas a cabo a lo largo del año 1989 y tras haber circulado el proyecto del libro para opiniones y sugerencias. El libro contenía los datos del sector turístico hasta 1989 y su objetivo era efectuar un análisis y diagnóstico del sector, analizar sus puntos fuertes y débiles, detectar los principales problemas y retos y definir las líneas estratégicas de actuación a medio plazo. Por tanto constituía un instrumento de trabajo para los futuros responsables de la política turística.

<sup>9</sup> En 1987 se publica el Libro Blanco del Turismo en las Islas Baleares y en 1990 el Libro Blanco del Turismo de la Comunidad Valenciana.

<sup>10</sup> MARTÍN MATEO R., MARTÍN RETORTILLO L. y VILLAR PALASÍ J. L.: “Aspectos jurídicos-administrativos del turismo”, en I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid.,1970, págs 37-48.

<sup>11</sup> CEBALLOS MARTÍN, M. M. y PÉREZ GUERRA, Raúl.: Hacia la Conceptualización del Derecho del Turismo en el Ordenamiento Jurídico Comparado, *Papers de Turisme*, nº 52, 2012, pág.33

día, puede calificarse ya de renacimiento académico y científico o, con mayor propiedad, de auténtico nacimiento”<sup>12</sup>.

A nivel internacional, como ya pondremos de manifiesto a lo largo del presente trabajo, también puede constatarse la acumulación de experiencia y conocimiento que redundan en la evidencia de una extensa base documental que pone de relieve el interés que va generándose alrededor de la actividad turística. En este punto y con la importancia que en cuanto a turismo el Derecho comparado requiere, el desarrollo de esta Tesis se ha realizado también en Italia, país que al igual que España, tiene al turismo como uno de los grandes e importante sectores en los que basa su economía y que promueve la investigación en torno al mismo.

Durante mi estancia en la Universidad de Bolonia, motivada por el estudio del fenómeno turístico en Italia, he podido comprobar la importancia que el turismo tiene para ese país, recabando todo cuanto a la Administración turística se refiere, así como al desarrollo y legislación aplicable al sector. Experiencia sin duda enriquecedora que nos ha permitido conocer in situ la problemática administrativa, legal y jurídico-social de aquel país y que en varios capítulos de este trabajo intentamos volcar como ejemplo comparativo de ambas situaciones turísticas; española e italiana.

Cualquier aproximación al análisis jurídico del turismo ha de partir de su consideración como fenómeno extremadamente complejo, cuyos cambiantes rasgos característicos, merced a la constante influencia que, sobre la actividad turística ejercen factores exógenos (decisiones políticas, modificación de los hábitos de las personas, etc.), van a influir, en no poca medida, en el alcance y finalidad de las normas llamadas, en

---

<sup>12</sup> TENA PIAZUELO V.: “El Turismo”, Capítulo VII de la Parte V, de la obra dirigida por J. Bermejo Vera, Derecho Administrativo. Parte Especial, 5ª edición, ed. Cívitas, Madrid, 2001, pág. 1035.

cada momento histórico, a regularlo<sup>13</sup>. No estamos ante una disciplina autónoma sino delegada de otras ramas del derecho, porque para conocer y resolver los problemas jurídicos que suscita el turismo, hemos de acudir a los principios y técnicas del Derecho mercantil, civil, administrativo y del trabajo<sup>14</sup>, sin olvidar el llamado Derecho Administrativo Especial donde se ubica el Derecho Turístico base del desarrollo práctico de nuestro trabajo. Nos encontramos ante *“una encrucijada de todas las disciplinas jurídicas”*, *“toda la regulación del turismo no es específicamente turística, sino que ha de tener en cuenta prácticamente grandes parcelas de todo el Ordenamiento Jurídico”*<sup>15</sup>

Desde la perspectiva del Derecho, dada la complejidad e interacción entre los diferentes factores que en la actividad turística se implican, el análisis normativo no está exento de dificultades. En la actividad turística convergen factores de distinta naturaleza; económicos, políticos, administrativos, sociales, culturales, etc. Esta complejidad, fue puesta de manifiesto por el legislador estatal en el Preámbulo de una de las primeras leyes turísticas que se dictaron en España, la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre *“Centros y Zonas de interés Turístico Nacional”*, donde se califica al Turismo como *“Compleja Industria”*. Todos estos factores hacen del Derecho turístico *“un derecho-encrucijada, un conjunto de regulaciones que tan pronto pertenecen al Derecho Administrativo Público como entran de lleno en el Derecho Privado”*<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> AURIOLES MARTÍN, A.: *Introducción al Derecho Turístico: Derecho privado del Turismo*, Madrid, Tecnos, 2002, pag.21

<sup>14</sup> GARCÍA SAURA, P.: *Desarrollo sostenible y Turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental en la legislación turística española*. Universidad de Alicante, 2006, pag. 86, Tesis Doctoral.

<sup>15</sup> VILLAR PALASÍ, J. L.: "Prólogo", en FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1974

<sup>16</sup> FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Madrid, Editora Nacional, 1974, en GARCÍA SAURA, P.: *Desarrollo sostenible y Turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental en la legislación turística española*. Universidad de Alicante, 2006, Tesis Doctoral.

En otro orden de cosas, el turismo se caracteriza por la realización de desplazamientos de personas fuera del espacio geográfico en el que se desenvuelven cotidianamente, pero incluyendo siempre el regreso, o al menos, la intención de regresar en un corto periodo de tiempo, al lugar que constituye su residencia habitual. También, desde el punto de vista etimológico, el propio vocablo empleado en español y en otros idiomas para referirse a esta actividad sugiere que, en los viajes turísticos, se tiene que contemplar el retorno al lugar de residencia habitual (“turismo”, tourism, tourisme, derivado del francés tour: “girar”, “volver”, “tornar”).<sup>17</sup>

Desde el punto de vista jurídico, es preciso tener en cuenta que esos incipientes movimientos turísticos de personas que se desplazan fuera de su entorno habitual, junto con sus enseres y capitales, van a exigir de los Poderes Públicos la adopción de las primeras medidas administrativas, dirigidas a controlar esos flujos de viajeros y las condiciones de las estructuras establecidas en la recepción de los mismos, así como establecimientos de acogida y otros elementos (posadas, albergues, etc.), tanto para garantizar la seguridad física y patrimonial del turista, como por justificadas y estrictas razones recaudatorias.

Por otra parte, la empresa turística crea un producto que no es tangible ni material, sino lo que persigue es la satisfacción de las expectativas del turista, sujeto nuclear de nuestro estudio, relacionadas con el desarrollo de ciertas actividades. Ello conlleva la prestación de ciertos servicios por parte de dichas empresas, tales como, las relacionadas con: transporte, alojamiento, restauración, ocio y tiempo libre, tramitación, información, cambio de moneda, etc. etc., por lo que la producción turística se centra en la prestación de servicios, no en bienes materiales para el consumo turístico, y por ello, la enclavamos en el sector productivo terciario<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> PEREZ DE LA CRUZ BLANCO, A.: “Contratos Turísticos” en *Curso de Derecho Mercantil*, Cívitas, Madrid 2000, pags.275-296; FERNADEZ RODRIGUEZ, C.: *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2001

<sup>18</sup> FIGUEROLA PALOMO, M.: *Economía para la gestión de la empresa turística. Producción y Comercialización*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995, Págs.43-54; VOGELER, C. y HERNÁNDEZ ARMAND.: *El mercado turístico. Estructura*,

No obstante lo dicho, las empresas implicadas en la actividad turística, son asimilables a las empresas en general. Porque aunque resulta difícil trasladar los esquemas relativos a los factores de producción (tierra, capital, trabajo y gestión), y refiriendo el ejemplo de un hotel: el solar del establecimiento representa la tierra, y en este tipo de empresas es necesario un capital para su construcción y administración así como también ha de ser gestionado por su propietario y contar con el trabajo de sus empleados<sup>19</sup>. En general, el turismo se considera integrado por una serie de actividades comerciales e industriales que producen servicios, productos y bienes que son consumidos parcial o totalmente por el turista.

Hemos de señalar, sin embargo, que el servicio turístico tiene unas características propias: No puede ser almacenado en depósito<sup>20</sup>; Los productos o servicios turísticos no se “*despachan*”, no se expiden, requieren la presencia del cliente; la prestación del servicio turístico, su producción y consumo frecuentemente son simultáneas<sup>21</sup>; El producto turístico es poco flexible<sup>22</sup>; el producto turístico es complejo; los servicios turísticos sólo se pueden disfrutar, no son tangibles y dependen de la personalidad del turista, de sus peculiaridades, de tal forma que han de diseñarse servicios de acuerdo con las diferentes subjetividades<sup>23</sup>.

---

*operaciones procesos de producción*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, Págs.91 y 92.

<sup>19</sup> FIGUEROLA PALOMO, M.: *Teoría económica del turismo*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1985, Pág.59 y ss.

<sup>20</sup> El Servicio no consumido (un billete de avión), supone una pérdida para el empresario

<sup>21</sup> La reserva de un servicio no implica el consumo o prestación del mismo.

<sup>22</sup> Resulta complicado adaptarse con rapidez a las tendencias de la demanda debido al alto costo y al tiempo que es necesario para hacerse cargo de la nueva situación y el logro de un nuevo servicio

<sup>23</sup> GARCÍA SAURA, P.: *Desarrollo sostenible y Turismo. Análisis...*, op. cit., pág. 70

Espero que esta breve introducción haya servido de orientación sobre todo lo que posteriormente se describe y que mi humilde trabajo sirva al menos para constatar el deseo y la inclinación hacia el mejor conocimiento, desde el plano jurídico-administrativo, de este fenómeno social del que no es ajeno el ámbito académico, desde donde aportamos nuestro punto de vista y, que afecta a la mayor parte de la población mundial generando tanta expectativa económica, como cambios sociales, para los países receptores.

# **PRIMERA PARTE**

## **EL TURISMO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN**

### **CAPITULO I**

#### **CONCEPTOS OPERACIONALES PARA LA INVESTIGACIÓN**

##### **1. FUENTES DE INFORMACIÓN Y METODOLOGÍA**

###### **I. 1. 1. FUENTES DE INFORMACIÓN**

Cualquier trabajo de investigación debe basarse en fuentes de información capaces de proporcionar datos necesarios para la explicación, comprensión, exposición y desarrollo del estudio. Creemos por ello necesario, realizar previamente a la propia investigación una búsqueda y selección exhaustivas de aquellas fuentes que mejor se adapten a las necesidades en referencia a los objetivos perseguidos.

Existen diversas clasificaciones de las fuentes de información. Una de las que más frecuentemente se emplean, y la utilizada en el presente estudio, es la que en función de su contenido se clasifica en fuentes primarias y en fuentes secundarias.

Se consideran datos primarios aquellos recogidos y aplicados específicamente para las necesidades inmediatas de la investigación. Las fuentes primarias son, por tanto, fuentes que contienen información nueva u original, que no se encuentra disponible y que es generada por el

propio trabajo de investigación. Los datos secundarios, sin embargo, son datos ya publicados y recogidos para propósitos diferentes de las necesidades específicas a las de la investigación.<sup>24</sup>

Siguiendo el segundo criterio de clasificación expuesto, a continuación se relacionan las diversas fuentes de información empleadas en este estudio.

#### **I.1.1.1.FUENTES DE INFORMACIÓN PRIMARIAS**

El presente estudio se apoya, principalmente, en estas dos fuentes, es decir, tanto en fuentes de información ya existentes, como en captación de datos primarios en los que se basa gran parte del contenido de este trabajo. Aparte, permítaseme decirlo, de lo aportado personalmente basado en la dilatada experiencia que pueda proporcionar el pertenecer al sector turístico por espacio de 40 años.

Se requería disponer de información precisa y que reuniera determinadas características espacio-temporales proveniente de agentes y expertos en el sector turístico, a la vez que el concurso de expertos académicos en la materia.

Por lo tanto, esta información a la que aludimos, se ha obtenido a partir de los instrumentos esenciales de investigación que han sido utilizados para obtener información de carácter cualitativo que recoge, como decimos, opiniones, experiencias, motivación inquietudes, tendencias, etc. especialmente a través de entrevistas con expertos antes citados. El tipo de información empleado es de una fuente de información primaria estática, no dinámica, por haberse recogido la información en un momento de tiempo determinado, no existiendo una continuidad en la obtención de la misma.

---

<sup>24</sup> KINNEAR, T. C. y TAYLOR, J. R.: *Investigación de mercados: Un enfoque aplicado*, McGraw Hill, Méjico, 2000



### **I.1.1.2. FUENTES DE INFORMACIÓN SECUNDARIAS**

El contenido teórico de este estudio se apoya, fundamentalmente, en la utilización de fuentes secundarias tanto de carácter cualitativo como cuantitativo destacando la utilización de datos estadísticos y recursos bibliográficos (informes, documentos, estudios, proyecciones, etc.), procedentes de fuentes reconocidas como son los distintos autores con sus respectivas bibliografías que se detallan en el apartado correspondiente de este trabajo, además de :

- Organismos públicos internacionales: la Organización Mundial del Turismo (OMT/UNWTO) o la Unión Europea (UE) a través de su servicio de información estadística EUROSTAT.

- Organismos públicos nacionales: como el Instituto de Estudios Turísticos de España o la Maison de la France.

- Bases de datos: Base de datos de Tesis Doctorales (TESEO), Système universitaire de documentation (SUDOC) o Service Commun de Documentation Bordeaux IV (SCD)

- .- Congresos: I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico, IV de Metodología de Encuestas, II Congreso Internacional de Turismo Cultural, etc.

- .- Revistas: Actualidad Administrativa, Papers de Tourisme, Revista Aragonesa de Administración Pública, Revista Andaluza del Derecho del Turismo, Revista Instituciones Europeas, Revista Análisis del Turismo, Análisis Turístico, Revista Estudios turísticos, Revista Andaluza de Administración Pública, Cuadernos de Turismo, Revista Documentación Administrativa, Derecho y Medio Ambiente, REALA Revista de la Administración Local y Autonómica, Revista General de Derecho Administrativo, ”, Estudios de Derecho Estatal y Autonómico, Estudios y Perspectivas en Turismo, Investigaciones Turísticas, Editur, Revista

Valenciana d'Estudis Autonomics, Revista de Instituciones Europeas, Pasos, Revista Turismo y Patrimonio cultural, Gestión Turística, Revista de Estudios Locales, Revista de Derecho Inmobiliario, Hosteltur, Noticias de la Unión Europea, Teoría y Praxis, European Public Law, Tourism Management, Thunderbir International Business Review, International Journal of Contemporary Hospitality Management, Tourism Economics, Journal of Travel Research, Revue Française du Marketing, Rivista del turismo, Rivista di Arti e Diritto on line Aedon, Polítiche del Diritto, Rivista Giuridica dell'AMBIENTE, Rivista Giuffré, Giornal di Diritto Amministrativo, Rivista Diritto Pubblico, Nuovi Turismi e Politiche di Gestione della Destinazione, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Revista Savia, o Revista Fuentes Estadísticas, entre muchas otras.

En último lugar, se debe mencionar el importante papel que desempeña el uso de Internet en esta investigación, no sólo utilizado como medio de captación y recolección de datos primarios, sino también como acceso a información secundaria procedente de publicaciones y bases de datos en la red.

### **I.1.2. METODOLOGÍA**

Para la elaboración de la presente Tesis doctoral se han empleado tanto técnicas documentales (necesarias para la configuración del plan de investigación así como de la base teórica que sustenta el establecimiento de hipótesis) como técnicas de campo (empleando como instrumentos de observación un estudio longitudinal, cuyos resultados se han constituido como soporte de la validación de las hipótesis formuladas). Igualmente, se ha basado en la experiencia de conocimientos acumulados a través de más de cuarenta años de pertenencia al sector turístico por parte del autor.

Para la elaboración de la parte empírica de este trabajo, es necesario, en primer lugar, definir la tipología de investigación que se realiza.

Dada la ausencia, o escasa existencia, de estudios y trabajos previos que respondan específicamente a las cuestiones planteadas en el presente, haciendo del tema de estudio una cuestión relativamente novedosa, es necesario realizar un primer acercamiento científico al sujeto tratado, planteando este estudio como una investigación exploratoria.

En un primer enfoque, hemos detallado la particularidad de la normativa turística, sus precedentes, su trascendencia en los distintos niveles competenciales con sus respectivos cambios y adaptaciones a través del tiempo, su importancia en el contexto europeo, estatal, autonómico o regional y local. También, se detalla la Administración turística en los mismos contextos enunciados; europeos, estatales, autonómicos y locales. Al igual que lo anterior, se explicita todo el aparato turístico italiano con el ánimo de realizar un estudio comparativo de la estructura turística de ambos países, cuyos resultados los exponemos en la fase de conclusiones. Todo lo anterior conforma la 1ª parte de la tesis.

En un segundo enfoque, más específico, y del mismo modo, la organización pública administrativa-territorial del sector turístico y sus modelos de gestión; especialmente los locales por considerar que son los más próximos al ciudadano o administrado. Dentro de sus modelos de gestión se ha estudiado los Entes mixtos locales que son los verdaderos gestores de la administración turística a nivel local, espacio donde se conecta de una manera más efectiva y cercana con el administrado y con el turista. También se han tratado diferentes normas legales que a nuestro juicio, debieran ser modificadas para una mejor marcha del sector.

Especialmente interesante nos parece el estudio llevado a cabo sobre la Directiva de Servicios, por ser una norma supranacional que ha

afectado considerablemente a la intervención administrativa del sector servicios, especialmente del Turismo como componente por propio derecho de este sector. Pero lo más destacable, por la incidencia que tiene para el presente y futuro del sector, ha sido el trabajo realizado a torno a la planificación turística que aparte de un estudio generalista, se han estudiado casos concretos de destinos turísticos que por su relevancia nacional e internacional merecen una significación especial, sirviéndonos de modelos paradigmáticos en cuanto a una mejor o peor gestión administrativa en lo turístico. Gestión que necesariamente ha de ser encauzada dentro de una oportuna planificación como marco concreto y específico para cualquier tipo de iniciativa, pública, privada o mixta, que ha de marcar la proyección turística de sus respectivos espacios. Estas iniciativas se ven lideradas por los entes de Gestión turística, de los que destacamos su indiscutible trascendencia e importancia. Todo lo anterior, junto con las Conclusiones, Reflexiones y Consideraciones finales, conforman la 2ª parte de la tesis.

## **CAPITULO II**

### **ANALISIS Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACIÓN TURISTICA A TRAVÉS DE LAS NORMAS JURIDICAS**

#### **II. 1. CONCEPTO DE TURISMO**

En una introducción histórica del turismo en la que nos podemos remontar a otras épocas pasadas, destacaremos el primer viaje organizado por el ebanista Thomas Cook en 1841, viaje que fue el embrión de la primera agencia de viajes de la historia y la primera empresa dedicada a producir turismo para el mercado. P.P.DEFERT<sup>25</sup>, profesor del Centre National d’Enseignement Turistique (París), desarrolla aún más la historia de la multinacional del turismo fundada por Cook y se refiere a la proliferación de “agencias” turísticas que tuvo lugar en las principales ciudades europeas, desde finales del siglo pasado, animadas por el éxito espectacular de la empresa pionera. Debemos advertir, no obstante, que son muy escasos los estudiosos que prestan atención a la evolución de estas empresas, siendo lo habitual encontrar obras que, al intentar hacer la historia del turismo, estudian sólo la evolución de las empresas dedicadas al alojamiento y a prestar servicios de transporte.

Penetrar en el campo de las definiciones del turismo y su objeto, es entrar en un terreno polémico como veremos enseguida. Desde los primeros años de 1.900 comenzó una discusión académica sobre el asunto, pero al final se fueron abandonando estos esfuerzos para concentrarse más bien en las aplicaciones prácticas del turismo<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> DEFER PIERRE, P.: *Historia universal del turismo*, Paris, Centre National d’Enseignement Turistique, 1958.

<sup>26</sup> ASCANIO. A.: “El objeto del Turismo ¿Una posible ciencia social de los viajes?” *PASOS Revista del turismo y Patrimonio cultural*, nº 3, 2010.

Aunque esta tesis pretenda ser eminentemente realizada bajo una óptica especialmente relacionada con el derecho administrativo, en cuanto a la normativa y a las políticas turísticas, no podemos dejar a un lado los aspectos social, económico, antropológico, geográfico, etc. del turismo. Por ello, creo necesario relacionar y detallar lo que conceptualmente la palabra TURISMO significa para los diversos autores que abordan científicamente el tema, que como se podrá comprobar, no siempre coinciden en su concepción a causa de que el fenómeno abarca a tantos y tantos aspectos tangenciales al mismo.

No es la intención profundizar en la evolución del término turismo y de sus distintas interpretaciones a lo largo de la historia<sup>27</sup>, sino que únicamente se persigue realizar una sistematización de algunas de las múltiples definiciones<sup>28</sup> utilizadas por diversos autores para llegar a comprender el dinamismo y complejidad de encuadre de este sector, que plantea dificultades para su estudio ya desde el punto de partida de su conceptualización.

A pesar de que existen diferentes conceptos de turismo, es posible distinguir una serie de “*componentes esenciales*” tales como los

---

<sup>27</sup> POTIER, F.: “Les métamorphoses du tourisme”, *Revue Sciences Humaines*, número de junio, 1997, pp. 34-37; IANKOVA, S. P.: *Evolución histórica del turismo*. Autoedición, Madrid, 1999; MUÑOZ DE ESCALONA Y LAFUENTE, F.: *El turismo explicado con claridad. Autopsia del Turismo*. 2ª parte. Eumed, edición electrónica, 2007; FIGUEROLA PALOMO, M.: *Introducción al estudio económico del turismo*. Cívitas. Madrid, 2000, entre otros.

<sup>28</sup> Es interesante tener en cuenta la diferencia existente entre el concepto y la definición de turismo, recogida en “La Cuenta Satélite de Turismo. Pasado, presente y futuros desarrollos.” OMT, (2001). Debe entenderse por concepto de turismo, el formulado en: “Cuenta Satélite de Turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual”, OMT, (2000), en el cual se dice que el turismo comprende a las actividades que las personas despliegan durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio y otros motivos que no se relacionen con el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar que se visita. Este concepto ha mantenido su “permanencia” en el tiempo puesto que, en todas las épocas, se ha centrado en la actividad del visitante. Sin embargo y por el contrario, ha dado lugar a numerosas definiciones modificándose las mismas paralelamente al desarrollo del sector y adaptándose a las numerosas actividades implicadas en el turismo: anteriormente sólo se contemplaban actividades puramente económicas mientras que en la actualidad, aparte de estas, se habla de sus relaciones con el medio ambiente, el desarrollo social, el patrimonio histórico-cultural, las infraestructuras y redes de comunicaciones, etc. etc.

individuos, las atracciones, los servicios, el transporte y la información. Con todo ello y al margen del enfoque desde el que se trate el turismo, el objeto central de discusión se plantea en la utilización bien de la persona del turista o bien de la propia actividad del turismo, como base para su definición. El concepto “turismo” es, por tanto, un término complejo que ha evolucionado a lo largo de la historia hasta llegar a la actual definición aportada por la Organización Mundial del Turismo. Conozcamos otras y diversas definiciones:

.- La elaborada en 1911 por Hermann Von Schullern zu Schrattenhofen en la que afirma que el turismo es el conjunto de todos los procesos, sobre todo económicos, que ponen en marcha las llegadas, estancias y las salidas de turistas a y desde una determinada comunidad, región o estado y que se relacionan directamente con ellas.<sup>29</sup>

.- La definición de turismo dada por HUZINKER, W. Y KRAPF, K. y aceptada por la Asociación Internacional de Expertos Científicos del Turismo (AIEST) en 1942, expone que el turismo es el conjunto de relaciones y fenómenos que se derivan de la estancia de forasteros en tanto que no dé lugar a radicación para el ejercicio de una actividad lucrativa principal permanente o pasajera<sup>30</sup>.

.-Para FIGUEROLA, M. turismo es el acto que supone un desplazamiento que conlleva el gasto de rentas, cuyo objetivo principal es conseguir satisfacción y servicios que se ofrecen a través de una actividad productora, generada mediante una inversión previa<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Citado por MUÑOZ ESCALONA, F.: *Crítica de la economía turística: Enfoque de oferta versus enfoque de demanda*. Tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1991. Anexo I.

<sup>30</sup> HUZINKER, W. Y KRAPF, K. en BURKART, A. y MEDLIK, S.: *Tourism: Past, Present and Future*. 2ª Edición. Heinemann Professional Publishing Ltd., Londres, 1981.

<sup>31</sup> FIGUEROLA PALOMO, M.: *Teoría Económica del Turismo*. Alianza Editorial. Madrid, 1985

.- PRZECLAWSKI, K. define turismo como el conjunto de fenómenos de desplazamiento temporal y voluntario ligado al cambio del medio, del ritmo de vida y del contacto personal con el medio visitado: natural, cultural y social.<sup>32</sup>

.- En palabras de A. Mathieson y G. Wall (1986), el turismo es el movimiento temporal de la gente, por periodos inferiores a un año, a destinos fuera del lugar de residencia y de trabajo, las actividades emprendidas durante la estancia y las facilidades creadas para satisfacer las necesidades de los turistas.<sup>33</sup>

.- El concepto de turismo aportado por la OMT en junio de 1991, durante la Conferencia Internacional de Estadísticas de Turismo y Viajes (celebrada en Ottawa, Canadá), establecía que el turismo se describe como *“Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros motivos”*<sup>34</sup>. Posteriormente, el 4 de marzo de 1993, la Comisión Estadística de las Naciones Unidas adoptó este concepto que se utiliza en la actualidad para definir y clasificar las actividades turísticas internas e internacionales. Esta definición se puede encontrar en diversos documentos como por ejemplo en *Referencias Básicas sobre Estadísticas de Turismo*. OMT (2001).

.- A. SANTANA, en su obra *“Antropología y turismo”* expone un marco teórico en el que explicita la evolución de la conceptualización del turismo haciendo referencia a la denominada *“Conceptualización optimista”*

---

<sup>32</sup> PRZECLAWSKI, K.: *Tourisme, rencontre des cultures, Introduction a la Sociologie du Tourisme*. Institut de la Recherche sur la Jeunesse. Varsovia, 1976

<sup>33</sup> Citado por SANCHO, A. (dir.) et al.: *Introducción al turismo*, Organización Mundial del Turismo (OMT), Madrid, 1998 de A. Mathieson y G. Wall (1986),

<sup>34</sup> A pesar de ser esta definición la general e internacionalmente aceptada en materia de estadística de turismo, no coincide con algunas que estamos citando.



predominante en los años sesenta, caracterizada por la consideración del turismo como una empresa o industria de la que obtener el máximo beneficio en el menor tiempo posible.<sup>35</sup>

Con una visión contrapuesta a la de la industria tradicional, se acuñó el término de turismo como *“la industria sin chimeneas.”* No obstante, en la actualidad esta posición es difícil de sustentar dados los análisis sobre los impactos y problemas que el turismo genera no sólo desde un punto de vista medio-ambiental sino de sostenibilidad en sentido amplio; concepto al que dedicamos un capítulo de este trabajo.

Siguiendo a A. SANTANA, en su obra citada anteriormente, realiza una interesante recopilación de opiniones y análisis sobre diferentes denominaciones otorgadas al turismo (como fenómeno económico y social, sector económico, industria limpia o de servicios, actividad social y económica, etc.) conducentes a comprender el turismo como una actividad. Tomando como base una extensa bibliografía de estudiosos del turismo, Santana se decanta por la utilización del término *“actividad”* para designar al turismo, ya que la *“actividad turística”* engloba al turismo en su conjunto y no sólo a una determinada parte del mismo, como se entiende de la utilización de los términos *“fenómeno turístico,”* (referente a los aspectos percibidos, como por ejemplo, el consumo), *“multisector turístico”* (infraestructuras) o *“industria turística”* (negocio turístico, generación de riqueza).<sup>36</sup>

En la Comunicación *“Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo”*<sup>37</sup> se recoge determinados rasgos definitorios del mismo

---

<sup>35</sup> SANTANA, A.: *Antropología y turismo: ¿Nuevas hordas, viejas culturas?*, Ariel, S.A., Barcelona, 1997.

<sup>36</sup> A lo largo de este estudio se hace indistintamente referencia al turismo como fenómeno, sector, industria o actividad, entendiendo englobado bajo estas denominaciones el conjunto del proceso turístico, lo que A. Santana identifica bajo el término *“actividad turística.”*

<sup>37</sup> COM (2001) 665 final, no publicada en el Diario Oficial. Comunicación de la comisión a Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas, 13. 11. 2001.

o peculiaridades (pags. 6-7) entre las que se mencionan: “*El turismo es una industria de servicios especializada en un producto especialmente complejo que depende de una oferta extremadamente fragmentada.*” Compuesta por una gran multiplicidad y variedad de agentes que interactúan y se interrelacionan para conformar dicho producto turístico (agencias de viajes, operadores turísticos, transportistas, hosteleros, restauradores, etc.). En este sentido, se encuentran en la literatura diversas referencias como la realizada por D. EDGELL que afirma que el turismo es la industria más amplia, en el sentido de que demanda productos de muchos sectores de la economía;<sup>38</sup> O J. KANDAMPULLY: “...*el turismo está fragmentado. Está formado por varios sectores o subindustrias como el transporte, alojamiento, atracciones, instalaciones, catering, entretenimiento, establecimientos de alimentación y bebida, tiendas, actividades (ocio y recreación), y muchas otras.*”<sup>39</sup>

Sin embargo, a pesar de la abundante literatura existente sobre el concepto turismo, la complejidad y/o particularidad propia del sector y las diferentes corrientes de pensamiento sobre los límites del mismo en cuanto a las actividades que comprende, el debate sobre su concepción como industria, etc. etc., no existe disensión en la calificación del turismo en la actualidad como una de las actividades más importantes de la economía mundial. Es por ello que ha sido necesario establecer un consenso internacional sobre determinados aspectos y términos a fin de facilitar la recopilación de información estadística sobre el mismo.

No obstante lo anterior y teniendo una relación tan directa una de otra, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge las palabras “*viaje*” y “*turismo*”, en sentido distinto, de forma que la primera es la acción y efecto de viajar en el sentido de ir o desplazarse a cualquier lugar, siendo el viajero la persona que viaja o realiza el

---

<sup>38</sup> EDGELL, D.: *International Tourism Policy*. Van Nostrand Reinhold. Nueva York, 1990

<sup>39</sup> KANDAMPULLY, J., MOK, C. y SPARKS, B. A.: *Service quality management in Hospitality, Tourism, and Leisure*, Haworth Press, Nueva York, 2001.

desplazamiento de una parte a otra utilizando diversos medios de transporte.

Frente a la larga tradición de la palabra “*viaje*” y “*viajero*”, el citado Diccionario recoge recientemente la palabra “*turista*” y “*turismo*”, que se recibe de las palabras inglesas *tourism* y *tourist*, para designar a la persona que recorre un país por distracción y recreo, así como la afición a viajar por placer, extendiéndose su significado a la organización de los medios conducentes a facilitar estos viajes.

Así pues, se encuentran estrechamente relacionadas las dos palabras si bien su contenido es distinto, pues mientras “*viaje*” es el desplazamiento de una parte a otra utilizando cualquier medio de transporte, y que implica multitud de finalidades, sin embargo, el turista es aquella persona que recorre un país, o viaja por placer con la única finalidad de su personal distracción y recreo.

## **II.2. ANTECEDENTES HISTORICOS**

Debe destacarse que la tendencia viajera de los seres humanos es consustancial con los mismos, si bien se vincula inicialmente primer con las guerras de conquista (Grecia, Imperio y República Romana, etc.), más tarde la extensión del Islam por el Norte de África llegando hasta más allá de los Pirineos. Descubrimiento y colonización de América. Colonizaciones de Extremo Oriente, inglesas, francesas y portuguesas, así como Norteamérica y Canadá y el Continente Africano.

Detrás de los ejércitos van los comerciantes y se inician los intercambios comerciales, económicos y personales. Recordemos que Colón pretendía llegar a las Indias Orientales, en busca de especias e igualmente los viajes de Marco Polo que tienen carácter fundamentalmente comercial.

Puede recordarse el viaje de Jerónimo Münzer por España a finales del siglo XV y las impresiones que describe en su Libro de Viajes, en especial la llegada a Granada el día 16 de octubre de 1494. En el siglo XIX se producen los viajes de ingleses como los de English, Ford, Washington Irving, Richard Borrow y los franceses Laborde, Barón de Davillier, Doré, etc., hasta el punto de que algunos realizan largas

estancias en ciudades españolas, llegando a establecerse en ellas con carácter permanente.

La legislación española, desde los más remotos Fueros y Ordenanzas, continuando por la Legislación de Partidas y las Normas que se recogen más tarde en la Recopilación y en la Novísima Recopilación, se refieren a visitantes y la necesidad de que las fondas, posadas y casas de huéspedes, reúnan condiciones higiénicas aceptables.<sup>40</sup>

No obstante lo anterior, en la medida en que se insista en la identidad: viaje de turismo viaje de placer, no tiene mucho sentido buscar demasiado lejos en el tiempo sus orígenes si, civilizaciones pasadas no tenían el mismo concepto de placer que la nuestra. Por esta razón, creemos que están más en lo cierto quienes, manteniendo la citada identidad, sostienen que los viajes turísticos constituyen una práctica relativamente reciente, como Pierre-Defert quien propuso como precedente de nuestros viajes turísticos los viajes románticos, pero con una diferencia: que estos viajes casi no impactaban al entorno donde se producían.

Para fines estadísticos se han aceptado los siguientes criterios: Turista: visitante temporal que permanecen al menos 24 horas en el país de destino y cuyo propósito puede ser entretenimiento (tiempo libre),

---

<sup>40</sup> ROCA ROCA, Eduardo.: "Políticas públicas y Turismo", *Revista Documentación Administrativa* 259-260, 2001, pag. 7

negocios, viaje familiar, misión y reuniones. Excursionistas: visitante temporal que permanecen menos de 24 horas en el país de destino, incluidos los viajeros de cruceros.

Estas definiciones fueron aprobadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en el año de 1967 y para ese año se desea dejar bien claro que el turista es aquel sujeto que pernocta en cualquier alojamiento turístico y que puede permanecer en destino hasta un límite de seis meses. Dichas definiciones, de turistas y excursionistas, son las que heredó la Organización Mundial del Turismo (OMT). Desde entonces, las conferencias mundiales sobre turismo las convoca este organismo, pero las aportaciones de las que se han celebrado hasta ahora no se ocupan de lo conceptual, sino de los aspectos políticos comerciales y normativos del turismo.

No obstante, entre la doctrina hemos encontrado autores que afirman que la palabra turista parece que fue empleada por primera vez en el Reino Unido. Ejemplo de lo anterior es L. FERNANDEZ FUSTER,<sup>41</sup> que cita la definición de The Oxford English Dictionary; obra que definió en 1800 al turista como el que hace un tour, especialmente quien lo hace por recreo, el que viaja por placer o para aumentar sus conocimientos culturales, visitando lugares por sus objetos de interés, sus paisajes o sus peculiaridades.

La palabra tour es un galicismo que proviene del latín tornus (torno), pero también se ha señalado que la palabra puede tener un origen hebreo de la antigua palabra tur (viaje de exploración), pues aparece en la Biblia, en el cap. XII, versículo 17. Son muchos los autores que han querido ver el antecedente del turismo moderno, en la vieja costumbre de ciertas familias nobles de Inglaterra, al enviar a sus hijos al Continente,

---

<sup>41</sup> FERNANDEZ FUSTER, L.: *Teoría y técnica del turismo*, Madrid, Editora Nacional, 1981

con el fin de completar su formación, para lo cual se basan en que aquel tipo de viaje era conocido con la expresión de *“le Grand Tour”*.

Los manuales de turismo suelen contener un capítulo dedicado a reseñar la aparición del turismo como fenómeno individual y social, entendido siempre como el desplazamiento realizado por una persona (o grupo de personas), que reside permanentemente en una localidad, a otra localidad. Anotemos de inmediato, que la historia del fenómeno se hace desde la perspectiva de esta noción pero señalando que la visita se realiza por puro gusto y placer<sup>42</sup>. Sin embargo, añadir el calificativo de un desplazamiento realizado por gusto no es un rasgo, sino un elemento básico del fenómeno. Incluso existen analistas que ponen en duda si el viaje de negocios es o no un verdadero viaje turístico<sup>43</sup>. Y es que MICHELE TROISI<sup>44</sup>, un clásico ya en 1942, de la Universidad de Bari, había señalado que el *“turismo de negocios”* debe ser eliminado, por ser muy ambiguo y porque: *“su actividad es predominantemente productiva y, en general, sacan del lugar de estancia una ganancia mayor de la que gastan en su consumo”*.

Un estudio sistemático del turismo no puede prescindir de un análisis histórico<sup>45</sup>. Esto lo afirmaba el autor ANGELO MARIOTTI en su obra referenciada. Al intentar ofrecer un esbozo de historia, este autor procura remontarse a la edad prehistórica, pero se ve obligado a desistir porque no cuenta con pruebas que permitan saber si los hombres primitivos realizaban desplazamientos de este tipo. No obstante, miles de años más tarde, en tiempos de Homero, al contar con *“La Odisea”*, cree tener

---

<sup>42</sup> MUÑOZ DE ESCALONA, F. : *Crítica a la economía del turismo: enfoque de oferta versus enfoque de demanda*, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Aplicada III, Universidad Complutense, Madrid.1992

<sup>43</sup> BARRETTO, MARGARITA.: *“Turismo de negocios .Un concepto polémico”*, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Vol. 5, No. 3, 1996

<sup>44</sup> TROISI MICHELE.: *La Rendita turística: teoría e fatti*, Università di Bari, Bari,1942

<sup>45</sup> MARIOTTI ANGELO.: *Recolta di studi sul turismo*, Roma, Grafiche Scala Editrici, 1974, en Tesis doctoral de Francisco Muñoz Escalona: *Crítica de la economía turística: Enfoque de Oferta versus Enfoque de Demanda*. Univ. Complutense. Madrid , 1992

certeza de que ya existían los forasteros en las ciudades griegas, de donde deduce Mariotti que ya se hacían desplazamientos considerados, sin más matices, como turísticos, a pesar de que no aporta pruebas de que se hicieran por gusto. Le basta con pensar que, si había forasteros, tenía que practicarse la hospitalidad o el alojamiento, un servicio que ocupará un lugar central en la concepción de la actividad turística, en sustitución del motivo “por gusto”, escurridizo por subjetivo.

MARIOTTI hace referencia a la excelente organización que “el sector turístico” tenía ya en la ciudad de Roma. Existía, según él, una moneda específica, la tessera hospitalis; el cursus publicus daba derecho a recibir servicios de restauración y transporte a los viajeros; se disponía de empresas privadas de transporte y existían profesionales que daban servicios de guía. Los itinerarios y los balnearios eran objeto de recomendación a los forasteros, lo mismo que las especialidades culinarias.

La mayoría de las personas que oyen hablar sobre turismo saben que esa actividad trata sobre los asuntos concernientes a la visita temporal de alguien que se desplaza de su lugar de residencia habitual por un tiempo breve y que regresa a su lugar de partida; igualmente esas personas conocen, quizá, cuál problema puede ser turístico y cuál no lo sería, e incluso podrían enumerar asuntos que pueden caer en este fenómeno social. Pero el objeto de estudio del turismo, no puede determinarse por una simple enumeración de sus distintos asuntos y es que hay cuestiones que trata el turismo, que quedan en la línea fronteriza de varias disciplinas: ¿dónde comienza la separación entre las cuestiones turísticas y los asuntos de otras ciencias sociales? Como ejemplo podríamos preguntarnos: ¿es el turismo una disciplina económica, ya que afecta muy directamente a la balanza de pagos del País?...evidentemente que sí. Pero no sólo actividad o disciplina económica, sino también disciplina social ya que su desarrollo afecta, entre otra cosas, a la migración de la población; o...disciplina laboral, por lo que pueda afectar a la creación de empleo; o...geográfica, por lo que afecta a la planificación del territorio;

o...medio ambiental, por lo que afecta al paisaje y/o medio ambiente; o... académica-científica, por lo que requiere de estudio en sus diversas vertientes; o...industrial, por lo que afecta al consumo energético y otros; o...la jurídica-administrativa, por lo que interfiere en la relación entre administraciones y, a su vez, entre éstas y los particulares. En fin, como decimos, son cuestiones que generan una transversalidad del fenómeno que se entremezclan y que son difíciles de separar, aunque cada una de ellas tenga una especificidad y una casuística propia y, por tanto, el objeto de estudio debe ser diferenciado y específico a pesar de que inevitablemente converjan distintas disciplinas de las ya enumeradas. Como vemos, el estudio del turismo es interdisciplinario y, nos cabe la esperanza de que al haber interrelación orgánica entre varias disciplinas, surja la nueva disciplina del turismo.

### II.3. EL OBJETO DEL TURISMO, UN ESTUDIO EN LA ACTUALIDAD

Sin embargo lo dicho, creemos que una premisa necesaria de dilucidar, antes de indagar las posibilidades del turismo como materia de estudio, es; ¿Cuál es el objeto del turismo como disciplina? ¿Qué o cual disciplina de las múltiples que afecta?

Así, NUÑEZ<sup>46</sup> sugirió que el turismo se debía estudiar y comprender dentro del marco general de la teoría de la aculturación y, por tanto, debía ser concebido como fenómeno a estudiar. Sin embargo, en estos casi ochenta años de estudios sobre la presencia de turistas en tantos lugares del Planeta, hemos aprendido que eso que llamamos “turismo”<sup>47</sup> no es

---

<sup>46</sup> NUÑEZ, T. A.: “Tourism, tradition and acculturation: weekendismo in a Mexican village”. *Ethnology*, 2(3), 1963, pags.347-352.

<sup>47</sup> En este sentido, el *Informe de la Ponencia especial del Senado sobre la situación del sector turístico*, en Boletín Oficial de las Cortes Generales de 22 de Diciembre de 1999, nº 809, se expresaba diciendo que: “Pero más allá de su dimensión económica, el turismo debe ser concebido como una realidad poliédrica que ha de analizarse y



sino un complejo entramado de procesos socio económicos que abarcan, tanto la construcción imaginaria de los destinos como lugares de recreo y esparcimiento como, el cambio en la estructura de la propiedad del suelo y de los recursos locales, la transformación radical de los territorios, las formas de estratificación social, el mercado y los modos de trabajo, o la distribución de la renta. Un complejo entramado que es, a la vez, un campo donde se intercambian distintos tipos de capital y volumen, y una arena político-económica donde dirimen sus diferencias grupos de poder, facciones, partidos e intereses contrapuestos.

Un todo complejo, con multitud de facetas y dinámicas distintas al que, sea por comodidad o por la fortísima influencia de otras ciencias sociales, seguimos refiriéndonos y tratando como si fuera un solo fenómeno: el turismo<sup>48</sup>.

El objeto del turismo, alcanzó su momento culminante durante el periodo que va desde 1954 (año de la publicación de dos trabajos, uno de, en la *Revue de Tourisme*) a 1972 (año de la publicación del primer número de la revista yugoslava *Turizmologija*, fundada por el geógrafo Zivadin Jovicic, padre de la turismología). Eran los años en los que, en España, el economista matemático español ÁNGEL ALCAIDE<sup>49</sup> proponía,

---

abordarse desde perspectivas diversas que tengan presente los aspectos medioambientales, sociales y culturales que le acompañan, y no exclusivamente desde perspectivas economicistas que, aunque sin duda son fundamentales para entender buena parte del desarrollo de nuestro país, pueden conducir al establecimiento de políticas miopes de corte incrementalista, que miden los resultados presentes en función de los ingresos y del número de turistas, sin evaluar de cara al futuro los impactos negativos que la actividad puede generar y que a medio y largo plazo están suponiendo el agotamiento y destrucción de recursos con la pérdida de competitividad de numerosos destinos de la geografía española”

<sup>48</sup> ASCANIO. A.: “El objeto del Turismo ¿Una posible ciencia social de los viajes?” *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio cultural*, nº 3, 2010

<sup>49</sup> ALCAIDE, Á.: “Econometría del turismo”, *Estudios Turísticos*, Oebre y Dicbre, No. 4, 1964

desde el Instituto Español de Turismo, el término Teorometría, del que podría obtenerse el término teorología<sup>50</sup>.

Desde mediados de los años noventa del pasado siglo, los estudios sobre los procesos turísticos realizados desde las ciencias sociales y humanas han experimentado un indudable auge en todo el mundo. Son cientos las revistas, libros, congresos, seminarios y artículos científicos que los abordan desde diversas perspectivas, disciplinas y en distintas facetas. Observaciones de aspectos puntuales, detalladas descripciones del desarrollo de la industria turística, y trabajos que presentan atractivas vistas generales y nuevos enfoques teóricos, apremian a los investigadores desde un inabarcable número de textos especializados<sup>51</sup>.

Los estudios sistemáticos del turismo realmente comienzan cuando en el año de 1941 Walter Hunziker y Kurt Krapf fundan, en Suiza, el Instituto de Investigaciones Turísticas en la Universidad de St. Gallen y Berna. Después de la Segunda Guerra Mundial estos profesores se dieron a la tarea de fundar también la Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo (AIEST).

No hay duda que no existiría turismo si no está presente la comunidad receptora o de acogida, es decir: el anfitrión, actor muy pocas veces nombrado en la mayoría de los esfuerzos por discutir el objeto del turismo. La interdependencia entre el anfitrión y el visitante es un asunto fundamental en el turismo. Estas relaciones y los impactos que se producen, constituye, según algunos puntos de vista, el objeto del

---

<sup>50</sup> MUÑOZ DE ESCALONA, F. : *Crítica a la economía del turismo: enfoque de oferta versus enfoque de demanda*, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Aplicada III, Universidad Complutense, Madrid, 1992

<sup>51</sup> NOGUÉS PEDREGAL, A, M.: "Genealogía de la difícil relación entre antropología social y turismo". *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, nº 1, 2009, pags, 43 y ss.

turismo, es decir: es el estudio de las conexiones interdependientes de una comunidad de acogida y unos visitantes temporales<sup>52</sup>.

A partir de mediados de la década de los setenta, las pretensiones de fundar una nueva ciencia<sup>53</sup> del turismo independiente, fueron cediendo hasta quedar en el reconocimiento público de que tal cosa no era posible, por no existir un método de investigación diferente al empleado por las demás ciencias sociales. A pesar de ello, ya en estos años comienzan a aparecer, en la literatura sobre el turismo, algunas ideas que siguen manteniendo, de manera abierta. Estas ideas sugieren que es posible el cultivo y desarrollo de la ciencia del turismo.<sup>54</sup> Para nosotros es necesario que cualquier juicio tenga consistencia formal y conceptual, para ello se necesita que exista una teoría turística o un modelo conceptual para simbolizar la realidad, es decir, elaborar conceptos que interpreten de manera fiel los hechos turísticos.

El enfoque actual de la mayoría de las Universidades o Facultades de Turismo consiste en la preparación primero del protocolo de investigación; plan y programa de trabajo. Se explica lo que se intenta hacer para obtener resultados. Se hace el planteamiento del problema, se investiga la literatura existente sobre el asunto para encontrar las bases de un cuerpo referencial o marco teórico de alguna disciplina o disciplinas que tengan que ver con esa investigación; luego se establece los objetivos y se cuantifican las metas, para finalmente explicar la metodología con sus cronogramas de trabajo y los recursos necesarios para llevar a cabo la investigación.

---

<sup>52</sup> ASCANIO, A.: “El objeto del Turismo ¿Una posible ciencia social de los viajes?” *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio cultural*, nº 4, 2010

<sup>53</sup> ROCHA CENTENO, R.: *Metodología de la investigación aplicada al turismo: casos prácticos*. Editorial Trillas, México, 1992

<sup>54</sup> ASCANIO, A.: “Turismo: la ciencia social de los viajes”, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 1992. También BENI MARIO, C.: *Análisis estructural do turismo*, Sao Paulo. Editora SENAC, 1997; JAFAR SAFARI, “La Cientificación del turismo”, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 1994; GURRIA DI-BELLA, M.: “Fundamentos para una teoría turística del futuro”, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 1995

No hay duda entonces que desde la organización académica se estaría gestando con los trabajos de grado, máster y doctorado, los fundamentos para que dentro de varios años se comience a generar esta nueva ciencia<sup>55</sup>, lo cual servirá como base para mejorar las políticas turísticas, elevando los beneficios y disminuyendo los impactos o costos sociales.

Por último, entendemos que el estudio sistemático del turismo de una manera holística todavía se encuentra en su etapa embrionaria y requiere de investigaciones de excelencia, a los fines de estudiar con mayor profundidad el objeto del turismo y llegar, por esa vía, al diseño de una ciencia social de los viajes<sup>56</sup>.

#### II. 4. LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA Y SUS PRECEDENTES

Como en todas las políticas públicas, la turística también se ve afectada, si no condicionada y sometida, a la normativa referente a su sector de la cual extrae toda su esencia en un acompañamiento dual. Esto es, la normativa conforma la política y ésta, a su vez, crea, por necesidad o por iniciativa, la normativa que la ampara. Con lo cual, se entienden fenómenos inseparables, el uno del otro, aunque no siempre el acompañamiento se haga, o se haya hecho, paralelamente a la necesidad real. Tanto en Europa como en España y sus regiones, podemos decir que estamos ante una precariedad jurídica respecto del sector turístico; con escasa producción normativa específica.

---

<sup>55</sup> Véase ROCHA CENTENO, R.: *Metodología de la investigación aplicada al turismo: casos prácticos*. Editorial Trillas, México, 1992

<sup>56</sup> ASCANIO. A.: "El objeto del Turismo ¿Una posible ciencia social de los viajes?" *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio cultural*, nº 4, 2010

En referencia al sector turístico, existe un entramado normativo de distinto origen y contenido. Se hace necesario tener en cuenta una serie de normativas de origen internacional, comunitario, estatal, autonómico y local. La normativa turística de naturaleza administrativa se encuentra mediatizada por disposiciones pertenecientes a otras materias acogidas o sobre las que rige un sistema de distribución de competencias distinto del establecido para el turismo, es decir, por otros títulos competenciales afines o colindantes con incidencia en este sector, y que, inevitablemente, interfieren en la acción administrativa sobre esta materia; piénsese, a modo de ejemplo, en los transporte, el medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, el litoral y los espacios naturales protegidos. Y, finalmente, aun cuando el turismo constituye un sector importante del Derecho Administrativo, sobre todo relacionado con el llamado Derecho Administrativo Especial<sup>57</sup>: Ambiental, Económico, Deportivo, de Telecomunicaciones, del Transporte, Sanitario..., en su regulación jurídica global convergen otras tipologías de normas pertenecientes, principalmente, al Derecho Laboral, Fiscal, Civil y Mercantil.<sup>58</sup>

En España desde los años sesenta el Turismo ha sido uno de los motores básicos del desarrollo económico. Sin embargo, la legislación que debiera ordenar este fenómeno no ha ido en paralelo con su necesidad de ordenación. No se fue capaz de elaborar un cuerpo legal destinado a regular y ordenar de modo armonioso, tanto al turismo como al espacio turístico y su consumo, lo suficientemente completo como para cimentar el necesario y ulterior desarrollo territorial; una incapacidad que ya fuese por motivos políticos, por la fuerte presión de la demanda, o simplemente por desconocimiento y falta de coordinación, se ha traducido en un desarrollo de este sector de actividad sumamente caótico, tanto en lo que se refiere a aspectos jurídicos-económicos, porque los instrumentos y medios materiales puestos a disposición del mismo fueron

---

<sup>57</sup> BERMEJO VERA, J. y LOPEZ RAMON, F.: *Derecho Administrativo. Parte especial: modalidades de actuación administrativa*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.

<sup>58</sup> PEREZ MARTOS, J.: “EL Código de Turismo”. *Revista Andaluza de Administración Pública* nº 67, 2007

claramente inadecuados e insuficientes, como en los aspectos territoriales.

Si en un primer momento los primeros efectos negativos de esta carencia de medios y falta de ordenación adecuada, motivados por la falta de atención y legislación adecuada al sector, apenas fueron percibidos a causa de la vorágine desarrollista en la que se vio sumido el País en las décadas de los sesenta y setenta, el modelo de desarrollo turístico que directa o indirectamente se estaba fomentando había de agotarse, constituyéndose en la causa de su propia crisis.<sup>59</sup> Algunos de sus síntomas, tales como la brutal destrucción del paisaje litoral, la urbanización incontrolada, la fuerte presión sobre las infraestructuras y equipamientos y la sobreexplotación, e incluso el agotamiento, de alguno de sus recursos, no son sino una manifestación del singular e inapropiado modus operandi de la promoción, tanto privada como pública, del turismo.

Tampoco en el pasado la atención, que tan relevante sector de actividad había recibido, fue muy prolija; cierto es que ello respondía a las características de un periodo en el que todavía no se había dado el salto cualitativo que se fue dando a partir de las fechas señaladas. Hay que remontarse, para encontrar algún antecedente en lo que a la preocupación por el fenómeno turístico se refiere, al año 1925, año en el que, y con fecha 25 de abril, se crea, mediante decreto al efecto, el Patronato Nacional de Turismo; un organismo que, dotado del correspondiente reglamento por decreto del 12 de enero de 1932, organizara la incipiente actividad turística durante la Dictadura de Primo de Rivera y Segunda Republica; paradójicamente, su origen puede considerarse circunstancial, ya que nace para impulsar la construcción de alojamientos a lo largo del llamado Circuito de Firms Especiales. Tras la Guerra Civil, el Patronato dejó de ser un organismo autónomo para

---

<sup>59</sup> CALDERÓN CALDERÓN, B.: "Entre la Hipertrofia normativa y la desordenación del territorio: una aproximación a los fundamentos históricos de la ordenación del espacio turístico en España". *Terra Nueva Etapa* nº 26, Universidad Central de Venezuela, 2001

convertirse en Dirección General de Turismo primero y en Subsecretaría de Turismo después; 1962-1967.

Es a lo largo de los años cincuenta, cuando se sientan las bases de la Administración Turística Española, tema que desarrollaremos en capítulo aparte, mas adelante se crea el Ministerio de Información y Turismo mediante Decreto de 15 de julio de 1951 y la Subsecretaría de Turismo, mediante Decreto de 8 de septiembre de 1962, organismo este último al que se le atribuyen la práctica totalidad de las competencias que hasta ese momento tenía asignada la Dirección General de Turismo.

No obstante lo comentado al principio del capítulo, en que la legislación no era lo abundante y necesaria que debiera ser, en la década de los cincuenta ya se hicieron los primeros intentos de normalización legislativa en torno al turismo, pero sin acometer la regulación de uno de los factores principales del sector como es la ordenación del territorio, tema que también desarrollaremos posteriormente en el capítulo de Políticas turísticas.

La improvisación, la obligada y regular adecuación de la normativa a las necesidades de un sector cambiante y, la falta de coordinación con otros aspectos de la Ordenación Territorial son, algunos de los rasgos distintivos de la regulación jurídica del turismo; una labor compleja y centralizada hasta el año 1975, con un periodo de intensa producción entre los años 1963 y 1975, y diversa tanto en objetivos como en métodos, tras el traspaso de las competencias que la Constitución española asigna a su artículo 148 a favor de las Comunidades Autónomas.

Referido a este punto de las Comunidades Autónomas, fue a partir de 1978 con la promulgación de la Constitución Española, cuando se empieza a desarrollar la legislación turística con la elaboración de las llamadas Leyes del turismo, de las que cada una de las Autonomías ya

cuenta con la suya propia, y sin perjuicio de la legislación estatal que se aplica como derecho supletorio.

En cuanto a la escala europea, todavía no existe un apartado exclusivo destinado al turismo a partir del cual fundamentar las políticas turísticas en el texto revisado por el Tratado de Ámsterdam. Por ello, la normativa jurídica que es utilizada por las Instituciones no ha sido vinculante ni obligatoria; con frecuencia son Comunicaciones de la Comisión y Recomendaciones o Resoluciones del Consejo<sup>60</sup>. En su Comunicación *"Acción comunitaria en el sector del turismo de 31 de enero de 1986, objetivo del "Año Europeo del Turismo" de 1990"*, la Unión Europea recomienda distribuir mejor el turismo en el tiempo y el espacio.

No obstante, es a partir del Tratado de Lisboa, cuando la Unión Europea, con papel y espíritu unificador organiza, o intenta organizar en parte, una legislación específica para el sector turismo aunque anteriormente, la transversalidad del turismo fuera objeto de afecciones por parte de otras normativas dirigidas a otros sectores afines o complementarios o que consideran colateralmente al turismo. Este último hecho sigue siendo habitual, sobre todo, cuando se refiere al sector servicios en general, ejemplo: Directiva 2006/213 del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, conocida como Directiva Bolkestein.

La Unión Europea ha indicado que la actuación pública en el sector turístico debe cambiar de perspectiva, haciendo de la calidad y la competitividad alcanzadas a través de la sostenibilidad del sector, el criterio básico de actuación de aquella en esta materia.

La importancia como elemento de cohesión económica, social y cultural del turismo es indiscutible. Tanto en Europa como en España, el turismo es la mayor empresa única. Sin embargo, nuestra legislación específica regula el turismo como un mero sector económico, careciendo

---

<sup>60</sup> VERA, J. Fernando, LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, MANUEL, J., ANTON, SALVADOR.: *Análisis territorial del turismo: una nueva geografía del turismo*. Ariel, Barcelona, 1997



de instrumentos adecuados para responder a los nuevos retos a los que se enfrenta. Es necesario, pues, un cambio en nuestra legislación turística que integre la sostenibilidad y la calidad en el sector turístico, y que resalte la dimensión turística de otras políticas que influyen en este sector. Leyes que adecuen la ejecución de competencias sobre turismo y las demás materias relacionadas con el mismo.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, diremos que; en un país como el nuestro, en el que el turismo se configura como un sector esencial para el futuro modelo de desarrollo económico, se debe tomar en consideración la dimensión turística de otros ámbitos sectoriales como, por ejemplo, los transportes, los recursos energéticos, la ordenación del territorio, el medio ambiente, la cultura y el patrimonio histórico, y desde luego, aunque en este caso no creemos que sea necesario insistir, los consumidores y usuarios, y ello a todos los niveles administrativos, pues todas las Administraciones Públicas poseen competencias directas o indirectas en esta materia, que en ocasiones chocan y producen descoordinaciones e ineficacia. Así, según BOUAZZA ARIÑO, ha sido entendido por parte de la doctrina, la cual indica que se debe abandonar el sectorialismo que ha caracterizado dicha intervención, lo que ha generado no pocas asincronías en las políticas con incidencia territorial y efectos indeseables e insostenibles, para avanzar hacia *“una ordenación integral a nivel local, regional, nacional e internacional”* del crecimiento, no limitada al sector turístico.<sup>61</sup>

En el propio esquema competencial que articula nuestra Norma Fundamental para distribuir competencias entre Estado y Comunidades Autónomas se aprecia la horizontalidad característica de esta materia y las numerosas conexiones que la misma posee con otros ámbitos sectoriales, lo que ya supone un indicio sobre la necesidad de una adecuada coordinación entre Administraciones Públicas cuando se desarrollen y ejecuten las competencias sobre turismo y sobre otras

---

<sup>61</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, págs. 160-161

materias relacionadas con el mismo. A este respecto, si el art. 149 de dicha Norma Fundamental no alude en apartado alguno al turismo para atribuir facultades específicas al Estado en esta materia, en el mismo precepto podemos encontrar numerosos ámbitos materiales que están relacionados con el mismo, por ejemplo, nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (apartado 2º); régimen aduanero y arancelario, comercio exterior (apartado 10º); divisas (apartado 11º); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (apartado 13º); sanidad exterior (apartado 16º); puertos y aeropuertos de interés general, tránsito y transporte aéreo (apartado 20º); ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, tráfico y circulación de vehículos a motor (apartado 21º); legislación básica en materia de medio ambiente (apartado 23º); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (apartado 24º); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y expoliación, museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por la Comunidades Autónomas (apartado 28º); regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (apartado 30º). Incluso, la titularidad sobre las playas, zona marítimo-terrestre y mar territorial se atribuye al Estado en el art. 132.2 de la Constitución, es decir, sobre la parte del territorio español que se ve sometida a una mayor afluencia de turistas, tanto españoles como extranjeros. Pero es más, el propio art. 148.1 de la Constitución recoge otras materias que están vinculadas en mayor o menor medida con el turismo<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Las materias vinculadas según el artículo citado, son las siguientes: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (apartado 3º); ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable (apartado 5º); los puertos y aeropuertos deportivos (apartado 6º); la gestión en materia de medio ambiente (apartado 9º); aguas minerales y termales (apartado 10º); pesca en aguas interiores, caza y pesca fluvial (apartado 11º); ferias interiores (apartado 12º); artesanía (apartado 14º); patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (apartado 16º) y, fomento de la cultura (apartado 17º); Promoción y Ordenación del turismo en su ámbito territorial (apartado 18º); Promoción del Deporte y la adecuada utilización del ocio, donde podemos ubicar el turismo activo y el deporte como es el caso del Golf, la Caza, la Náutica etc. (apartado 19º).

En el ámbito autonómico, la mayoría de los preceptos de la legislación autonómica en materia de turismo, se dedican ordenar la oferta y la demanda de este sector, así como a regular las relaciones entre empresario/usuario derivadas de la práctica del turismo. Esto significa, creemos, que dichas leyes sólo regulan el turismo desde una perspectiva diversa, parcial, incompleta y excesivamente limitada.

Como ejemplo de esa diversidad, podemos analizar como la palabra *“turista”* se aborda de distinta manera en las leyes de turismo de las diferentes Comunidades Autónomas. Se define como *“turista”* en Aragón y La Rioja<sup>63</sup>; como *“persona usuaria”* en Extremadura; como *“usuario turístico o turista”*, como términos equivalentes, en Canarias, Cataluña, Navarra y Andalucía; como *“usuario de los servicios turísticos”* en Baleares y, como *“usuario turístico”* en todas las demás normas analizadas. Como podemos apreciar, solamente se utiliza la palabra turista, de manera individualizada, en dos Comunidades. Es más, en muy pocas ocasiones dichas leyes utilizan el término turista en su articulado, además de algún otro marginal como el de viajero<sup>64</sup>. La propia terminología utilizada es esclarecedora de la parcialidad de tales definiciones. Y a este respecto, el concepto de *“turista”* debería ser ineludible para dichas normas, en cuanto que estas, en realidad, giran en torno al mismo, ya que el objetivo a conseguir es una mayor afluencia de turistas, para lo cual, primero, es esencial regular las condiciones de prestación de servicios a aquellos, que garanticen unos niveles de calidad

---

<sup>63</sup> El concepto utilizado por estas leyes es el mismo que en el resto de normas autonómicas, es decir, como consumidor de servicios, sin aportar más novedad que la utilización exclusiva de dicho término en lugar del más generalizado de “usuario turístico”, y por ello, la ley riojana habla en su Exposición de Motivos y en su art. 1 de usuarios de los servicios turísticos. Sin perjuicio de lo anterior, se define turista, en el art. 2, letra g, de la ley aragonesa (ley 6/2003, de 27 de febrero), como “la persona que utiliza los establecimientos, instalaciones y recursos turísticos o recibe los bienes y servicios que le ofrecen las empresas turísticas” y en términos idénticos se expresa la ley riojana (art. 2, letra d, de la ley 2/2001, de 31 de mayo).

<sup>64</sup> Por ejemplo, en el art. 2 de la ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares.

y seguridad jurídica adecuados, y segundo, promocionar los destinos, recursos y servicios turísticos del territorio en cuestión como mecanismo directo para incentivar la demanda, y realmente, ambos aspectos constituyen el eje vertebrador de la legislación autonómica de ordenación del sector<sup>65</sup>.

Centrándonos en el concepto de “*usuario turístico/turista*” utilizado por dichas leyes<sup>66</sup>, se puede decir que apenas existen entre estas más diferencias que las estrictamente terminológicas, y como mero ejemplo, podemos acudir al art. 10 de la ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo en Galicia, el cual indica que “*son las personas físicas o jurídicas que disfrutan de algún servicio o bien turístico o que los utilizan como destinatarios finales*”. De este modo, la característica que identifica a esta figura, según tales leyes, es la utilización o recepción de los servicios turísticos que ofertan los agentes privados o públicos de este sector, de tal manera que aquel no es más que un consumidor sectorial, un consumidor de bienes o servicios turísticos. Es más, este precepto, entre otros<sup>67</sup>, admiten que el usuario turístico pueda ser una persona jurídica, lo que realmente sólo se puede entender en el marco de una relación jurídico empresarial como demandante de ciertos servicios. De hecho, y si aceptamos tal definición, la utilización por el turista de servicios públicos no turísticos, por ejemplo, transportes urbanos, seguridad ciudadana o sanidad, no se incluirían dentro del ámbito material de tal definición, pero sí otros específicamente turísticos como el servicio de vigilancia de playas o las oficinas públicas de información turística. Por el contrario, el turista que utilice bienes o servicios no turísticos, supermercados, talleres de reparación..., a efectos de dichas leyes, no sería un “*usuario turístico/turista*”, es decir, no se incluiría en el ámbito de

---

<sup>65</sup> VILLANUEVA CUEVAS, ANTONIO.: “La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo”. *Revista General de derecho administrativo*, nº 28, 2011

<sup>66</sup> Por mera reiteración no lo indicamos, pero se debe entender también incluidos los conceptos de “usuario de los servicios turísticos” o “persona usuaria” que utilizan la leyes balear y extremeña, idénticos a estos efectos.

<sup>67</sup> A título de ejemplo, ver el art. 2.2, letra h, de la ley 2/2011, de 31 de enero, de Desarrollo y Modernización del turismo en Extremadura.

aplicación de las mismas. En nuestra opinión, la parcialidad de dichas definiciones llevaría incluso a considerar como *“usuario turístico/turista”* a los residentes en la localidad de recepción si utilizan los servicios de un restaurante, de un hotel o el servicio de salvamento de una playa, por ejemplo, eliminando el desplazamiento como criterio que caracteriza al turista, según se ha consensuado en Derecho internacional, y tradicionalmente, también en Derecho interno. Lo erróneo no es utilizar y definir de tal manera el concepto de *“usuario turístico”*, si lo que se quiere es identificar a todo usuario de bienes y servicios turísticos, sino equiparar dicho concepto al de *“turista”*.

## **II. 5. CONCEPTO DE LA NORMA TURISTICA Y CARACTERISTICAS**

Este capítulo sólo busca acercar al destinatario de este trabajo a las peculiaridades de un sector del ordenamiento; el encargado de normar el Derecho del turismo y la actividad turística desde el análisis de la presencia de la ley y el reglamento en el mismo, como tipos de normas. Ahora bien, realizar el estudio concreto de las mismas en relación con la actividad turística y el Derecho del turismo exige como premisa inexcusable realizar unas consideraciones generales, aunque sean breves y limitadas, sobre la ley y, en su momento, sobre la potestad reglamentaria.

Decía GARCIA ENTERRÍA que la democracia postula inexorablemente una determinada organización del Derecho y de sus instituciones centrales y que la Ley, como expresión de la democracia, aunque no sea el único instrumento de organización social es, hoy por hoy, insustituible.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La democracia y el lugar de la ley”, en *El derecho, la Ley y el Juez*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Cívitas, 1997, pag 50.

A lo largo de todo nuestro trabajo, pretendemos estudiar la relación general que la ley puede mantener con la ordenación de la acción turística desde la certeza de que hablar de ley es hablar de política. Por ello, el estudio de la ley deberá realizarse en paralelo al análisis de la consideración que merece lo político como fuente de producción del Derecho.

Paralelamente a la Ley, el Reglamento ha sido una fuente de singular importancia en el Derecho del Turismo. Importancia que llega hasta el extremo de monopolizar en la práctica la regulación de este sector de la acción administrativa. Su justificación es la necesidad ineludible que tiene la Administración de contar con un instrumento normativo que le permita intervenir en la ordenación de las relaciones de los particulares con el poder de manera ágil y eficaz. Su abundante presencia en el mundo del turismo, sin cobertura legal en la mayor parte de las ocasiones, se deberá a la necesidad que la Administración tiene de ordenar un sector de tanta significación económica<sup>69</sup>. Independientemente de la cuestión, tantas veces debatida, de si tiene cabida o no el reglamento independiente, su estudio es relevante para el Derecho del Turismo. Lo ha sido históricamente porque durante muchos años el reglamento ha sido la única norma utilizada, y muy abundantemente, en la ordenación del turismo y, lo es en la actualidad porque su importancia no ha decaído con la aprobación, por parte de las Comunidades Autónomas, de numerosas leyes generales del turismo<sup>70</sup>.

Y así podemos destacar como características, en una vertiente didáctica, el origen, significado, clases, clasificación y funciones de la

---

<sup>69</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Derecho administrativo económico*, vol. I, La Ley, 1988, pág. 159. El protagonismo del Gobierno y de la Administración en la acción económica y, por ende, la abundancia de normas reglamentarias en estas materias tiene causa en las peculiares características que objetivamente tiene la realidad económica

<sup>70</sup> TUDELA ARANDA, J.: "La Ley y el Reglamento en el Derecho del Turismo". *Revista Documentación Administrativa* nº 259-260, pag 103, 2001

norma turística para un mejor entendimiento de las leyes y los reglamentos que regulan la actividad turística, como normas jurídicas que son.

La normativa aplicable a la actividad turística (fuentes formales del Derecho Turístico) está integrada por disposiciones legales y reglamentarias, tanto de origen comunitario (Reglamentos y Directivas), como estatal y autonómico. En cuanto a los Tratados internacionales, estos tienen menor relevancia puesto que no existen Tratados internacionales aplicables globalmente al turismo<sup>71</sup>, aunque si puede hablarse en cambio, de una normativa internacional sectorial (por ejemplo., en materia de transporte) con incidencia en la actividad turística.

### **II.5.1. LA NORMATIVA REGULADORA DEL TURISMO**

La pluralidad de disposiciones normativas que existen en este ámbito del turismo, su distinto origen, la horizontalidad de esta materia y su incidencia sobre otros sectores normativos distintos del estrictamente Administrativo, son los caracteres que identifican a la normativa turística.

El actor nuclear de la normativa será siempre el turista que reviste de sentido al turismo y a las normas que lo regulan, habida cuenta de que son ellos los que determinan donde, cuando, cómo y por qué se desplazan y qué hacen durante dicho desplazamiento, efectos todos, que originan y marcan el objetivo de la normativa, principalmente basada en la protección del usuario turístico puesto que tanto la política, como la

---

<sup>71</sup> Existe un acuerdo vinculado al Tratado de Ámsterdam denominado Acuerdo Schengen, mediante el cual se suprimen las fronteras entre los países firmantes (estos no coinciden necesariamente con los países que conforman la Unión Europea). Este sistema facilita el tráfico de turistas y como consecuencia potencia el turismo. En vigor desde 1995, se puede suspender transitoriamente por parte de cualquier país firmante por motivos o consideraciones excepcionales.

actuación normativa y administrativa, crean un círculo protector de los usuarios.<sup>72</sup>

El turismo ha pasado a ser una industria, un amplio "sistema" que abarca todo el mundo, cuyos efectos directos e indirectos se entienden todavía mal y se controlan aún peor. Regenera a la vez que contamina, gratifica a la vez que socava sus propios fundamentos, representa tanto una fuente de experiencia constructiva y de enriquecimiento cultural como de alienación y de degradación. En una palabra, el turismo refleja las contradicciones inherentes al estado actual del desarrollo del mundo y, por ello, ofrece excelentes perspectivas para el análisis desde diversos puntos de vista. Es por ello que ha sido...y es, necesaria una regulación apropiada que controle sus efectos, adecuándola al fenómeno socioeconómico y que controle la ingente cantidad de problemas que se suscitan en su desarrollo.

No existe una definición de Ley de Turismo por que nos encontramos con el problema de la indefinición del concepto turismo. Al no existir una definición jurídica del mismo, se da por entendido en el campo económico y sociológico. Al examinar los textos legislativos comprobamos que no existe un concepto restringido de turismo, sino que se alude indistintamente y en sentido amplio, a actividades turísticas, interés turístico, empresas turísticas, profesiones turísticas, etc...

En sentido amplio sin embargo, significando que no existe una ley general del turismo a nivel estatal, y de una manera sencilla para entendernos, la Ley de Turismo será aquella Ley Marco que regula y ordena de manera global la materia turística dentro del ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma dejando abierta la puerta a un posterior desarrollo reglamentario. En un sentido genérico, la normativa turística sería un conjunto de normas que pretenden, por un lado, regular las

---

<sup>72</sup> SABÁN GODOY, A.: "Administraciones Públicas y Sector turístico", en SORIANO GARCÍA, J. E. (Dir) *Congreso de Derecho Administrativo Turístico*. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.



empresas y las actividades turísticas que inciden directamente en el sector turístico, y por el otro, fomentar y controlar estas empresas y las actividades. Esta normativa resulta, pues, esencial a la hora de poner en marcha este sector en un país o Comunidad Autónoma.

Sin embargo, por la horizontalidad o la transversalidad de la materia, esta normativa turística no sería suficiente para ordenar toda la actividad que se desarrolla en torno al turismo y que tiene una importancia primordial también para el buen funcionamiento del mismo. Por eso, hay otros ámbitos de intervención relacionados con el turismo que necesitan una normativa y una planificación específica; sanidad, transporte, espectáculos, medio ambiente, ordenación territorial, etc.etc.

En el conjunto de Leyes y proyectos de Leyes sobre turismo unas se denominan de Ordenación, otra de Ordenación y Promoción del Turismo, otras Ley General, y otras Leyes de Turismo. Lo cierto es que Ley de Ordenación es una redundancia, ya que todas las disposiciones normativas ordenan<sup>73</sup>.

Las Leyes de Turismo de las distintas Comunidades Autónomas surgen, bajo tres circunstancias significativas: la primera, que durante quince años de autonomía, en el caso de Andalucía, nunca se había legislado prioritariamente en materia de turismo, ya sea por que el Turismo se realiza de manera masiva, ya sea por que el Turismo es una materia etérea; la segunda, porque la normativa era escasa y la reglamentación turística había quedado a cargo de la normativa estatal a tenor del artículo 149.3 de la Constitución, en base al principio de supletoriedad que se establece. Sin embargo, esta legislación estatal es confusa y preconstitucional; la tercera, y por último, una vez más considerando las necesidades y carencias de la legislación, se justifica la necesidad de una Ley de Turismo. ¿En base a qué? A la competencia

---

<sup>73</sup> CEBALLOS MARTIN, M. M.: “Reflexiones sobre Ordenación Legislativa de las CCAA”, en BOTE GOMEZ, Venancio, *La Actividad Turística Española en 1998*, AECIT, Madrid, 1999, págs.447 y ss.

que podrán atribuirse a las Comunidades Autónomas sobre Promoción y Ordenación del Turismo dentro de su ámbito territorial según dispone el artículo 148.1.18 de nuestra Constitución. Además, los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma<sup>74</sup> hacen efectiva esta previsión otorgando a la correspondiente Comunidad la “competencia exclusiva en la Ordenación y Promoción del Turismo”. Quedando de esta manera legitimados los legisladores autonómicos para dictar sus respectivas Leyes de Turismo<sup>75</sup>, como así ha sido en la totalidad de las Comunidades Autónomas.

También, otro motivo por el que surgen las Leyes de Turismo, es por el hecho de buscar una solución inmediata a una serie de necesidades concretas que pueden sintetizarse en las siguientes:

1º.- Buscar una Ordenación jurídica global del Turismo. Ya que existe una legislación menor, incompleta, abundante y fragmentaria, en la que coexisten normas emanadas de la Administración General del Estado, anteriores y posteriores a la Constitución y normas autonómicas aprobadas en ejercicio de la competencia exclusiva de las distintas Comunidades Autónoma.

2º.-La creación de un Marco Jurídico para el fomento y la promoción de la actividad turística.

3º.- La protección del turista como consumidor y usuario

4º.- La distribución de competencias de las distintas Administraciones Públicas<sup>76</sup>

5.º La coordinación en el seno de la propia Administración General del Estado y a la Local.

6º.- La actualización del régimen sancionador. Esto es, la exigencia constitucional de que tanto las infracciones como las sanciones deban ser reguladas mediante Ley y actualizadas<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> En el caso de Andalucía, el artículo 71 de la Ley 2/2007, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

<sup>75</sup> CEBALLOS MARTIN, M. M.: *Reflexiones sobre Ordenación Legislativa...* Pág. 449

<sup>76</sup> En el ámbito local, la delimitación competencial se recoge en los artículos 25.2 m) y 30 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril. Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Siguiendo un iter normativo, vemos, por ejemplo, que la palabra “*turismo*” aparece por primera vez, en la normativa española, en el RD de 6 de Octubre de 1905, que creó la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo, y que también se titulaba para “Fomento de las Excursiones artísticas y recreo del público extranjero”.

En el año 1911 se creó la Comisaría Regia del Turismo para el fomento, desarrollo y promoción del mismo, constituyéndose la Junta Superior de Turismo, y el RD de 25 de abril de 1928 se produce la creación del Patronato Nacional de Turismo que de alguna manera supone la iniciación del desarrollo de la normativa turística en nuestro país.

Poco antes de finalizar la Guerra Civil española se dictó la Ley de 30 de enero de 1938, en la que se integró en el Ministerio de Interior, el Servicio Nacional de Turismo, se dicta el Decreto-Ley de 19 de julio de 1951 que crea el Ministerio de Información y Turismo, poniendo de manifiesto la existencia de una recuperación económica del mundo occidental así como el desplazamiento masivo de viajeros que da lugar a un “*turismo de masa*” que busca distracción o recreo<sup>78</sup>. Fue entonces cuando empezó una etapa de treinta años durante la cual se construyeron las bases sólidas para el análisis de esta ciencia. Esto fue respuesta al incremento espectacular del número de visitantes que se estaba dando en España, llegando a ser ésta el segundo destino mundial recibiendo más de 50 millones de turistas anuales y generando un ingreso de unos 40.000 millones de euros.

Se llegó a los años ochenta pues, con una revolución legisladora basada en asignar más competencias y autonomía a las Comunidades Autónomas, asumiendo éstas la promoción-ordenación del turismo. Por una parte, este hecho ha provocado agilidad en la organización de

---

<sup>77</sup> CEBALLOS MARTIN, M. M.: *Reflexiones sobre Ordenación Legislativa...* Pág. 450

<sup>78</sup> ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup> M., PÉREZ GUERRA, R.: *Código de Turismo*, Editorial Aranzadi, 2007.

determinadas zonas y ha hecho reunir un conjunto de expertos especialistas para el desarrollo más eficiente y sostenible del turismo en dichas regiones. Por otra, sin embargo, se han agudizado ciertas divisiones y divergencias entre el derecho estatal y el autonómico en este ámbito. Así, se hacía necesario la creación de una base legal que permitiera reunir y compaginar ambas jurisdicciones en un marco global y adaptarse a los problemas derivados de Derecho Público y del Privado que fueran apareciendo dentro del sector turístico.<sup>79</sup> Base legal que poco a poco va conformando la normativa y sobre todo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo, sin olvidar las directivas de la Unión Europea.

Como decíamos anteriormente, se produce un fenómeno socioeconómico que demanda una regulación, que se presenta de forma desordenada y a través de la cual se trata de resolver una gran cantidad de problemas que se origina no sólo en el ámbito del Derecho Público, sino también en el Privado, como es el Derecho Civil o el Mercantil, aunque la mayor incidencia normativa procederá del campo del Derecho Administrativo.

El turismo genera una serie de problemas de carácter transversal que afectan desde los transportes, medios de desplazamiento, alojamientos en general, al medio ambiente, etc. etc. y cuyo carácter disciplinar no se agota con las anteriores indicaciones, debiendo insistir en la importancia que tiene la planificación del territorio, la tutela del medio ambiente, su crecimiento sostenible y en especial la consideración del turismo sostenible, aspectos que estudiaremos a posteriori y por separado, sin olvidar que el turismo inicial de simple estancia de descanso, producirá una multiplicidad de tipologías que puede llegar a los ámbitos del deporte, la cultura, la naturaleza, etc. etc.<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> VALLS TUÑÓN, Gerard.: "Código de Turismo". *Revista de Análisis Turístico*, nº 4, 2007.

<sup>80</sup> ROCA ROCA, Eduardo; CEBALLOS MARTÍN, M<sup>ra</sup> Matilde; PÉREZ GUERRA, Raúl.: *Código de Turismo...*, pag 24.

Las consideraciones anteriores justifican la necesidad de que el Derecho regule un conjunto de problemas que se plantean en las relaciones sociales, no sólo en España sino incluso en el ámbito del mundo occidental en el que nos corresponde vivir y, teniendo en cuenta las relaciones internacionales que genera el turismo. Por esta razón nos encontramos entre 1950 y 1978, un complejo entramado de Legislación Turística, a través del cual, de forma parcial y ocasional, se van resolviendo, unas veces por el legislador, y en la mayor parte de las ocasiones a través de normas dictadas por la Administración Pública, los problemas que surgen en cada momento.

La Constitución española, norma suprema del Estado español, supone una reestructuración del Estado y un complejo reparto de competencias de las que hablaremos posteriormente, en capítulo aparte, y veremos cómo afecta a la normativa turística tanto estatal, como autonómica y local. Cabe destacar la limitada regulación normativa del turismo por parte de las CCAA desde el momento en que asumieron competencias sobre ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial, a pesar de que en algunos casos han transcurrido más de treinta años, por cuya razón siguen en vigor y aplicación antiguos normas procedentes de la Administración del Estado. Y cabe plantearse también, si la exclusividad competencial que asumen en esta materia las Comunidades Autónomas se han correspondido con el adecuado desarrollo del sector normativo turístico, sin que exista duda de que la respuesta debe de ser negativa.

A causa de la grave dispersión normativa que padece el sector se intenta, por parte de la doctrina administrativista, resolver la generalizada consideración supletoria que tiene el Derecho estatal respecto de todas aquellas materias que no han sido reguladas por las Comunidades Autónomas. También, se plantea la necesidad de destacar que la expresada asunción competencial, no supone la exclusión absoluta de la potestad normativa del Estado, desde el punto de vista de Normas legales emanadas del Poder que formalmente tiene encomendada la

producción de la Ley formal, si bien podemos ser conscientes que la ambigüedad en las palabras “ordenación” y “promoción” deben tener un límite desde el punto de vista de la regulación normativa, en el sentido de que puedan producirse Normas estatales para unificar criterios sobre materias y problemas divergentes en las distintas Comunidades Autónomas, pues de lo contrario estaremos corriendo un grave riesgo de acudir al estudio del Derecho del Turismo Comparado español<sup>81</sup>.

No obstante creemos existe un cuerpo de normativa y de doctrina suficientemente sólido para establecer líneas básicas de carácter general sin perjuicio de las forzosas y necesarias especialidades que habrán de acogerse en las distintas Comunidades Autónomas. En este sentido la doctrina viene, poco a poco, configurando un sector del Derecho que se produce bajo la denominación genérica de Derecho Turístico o Derecho del Turismo, de los que hablaremos en otro apartado de este trabajo.

En cuanto a Europa, a pesar de no figurar en su Derecho primario y no ser considerado como una de sus 32 actividades económicas, el turismo para la Unión Europea es una actividad económica importante con un alto potencial a la hora de contribuir a una mayor ocupación y crecimiento económico, y también para el desarrollo e integración socioeconómica incluso de zonas rurales, periféricas o subdesarrolladas.

La Unión Europea, aunque no dispone de una política turística propia, al menos al estilo clásico, y con la importancia de lo que sería, por ejemplo, la política agrícola común, sí ha llevado a cabo múltiples actividades relacionadas con el turismo, los transportes, etc. Por ejemplo y entre otras, la adopción de una Directiva dirigida a la acogida de información estadística en el ámbito del turismo; la Directiva 95/57/CE del Consejo, con la idea de exigir a los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea un sistema regular de las estadísticas de

---

<sup>81</sup> ROCA ROCA, Eduardo; CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup> Matilde; PÉREZ GUERRA, Raúl.: *Código de Turismo...*, pag 25.

turismo específico. La Decisión de la Comisión de diciembre de 1998 (1999//35/CE) aplica algunos aspectos de esta Directiva. Enmiendas en el 2004 y en el 2006 se refirieron a los cambios recientes en el mercado mundial para el turismo.

Una de las instituciones creadas en el ámbito europeo, de capital importancia para el turismo, es la European Travel Comisión (ETC), organización sin ánimo de lucro con sede en Bruselas. Sus miembros son las 39 organizaciones nacionales de turismo de Europa, incluida la propia de la Unión Europea. Aunque su objetivo es la promoción intercontinental de Europa como destino turístico, sobresale mucho en materia estadística y destaca su informe anual.<sup>82</sup>

Es evidente que estas y otra organizaciones no elaboran normativa vinculante, pero algunas de ellas, o mejor dicho la mayoría, con sus estudios, estadísticas, investigación de las nuevas tecnologías y preocupación por el mundo del turismo hacen y promueven un soft-law que promoverá tendencias que posteriormente se podrán convertir en normativa aplicable y vinculante por medio de Directivas y Reglamentos de la Unión Europea, o por normativa específica de los distintos Estados miembros.

Creemos necesario incluir en este apartado los objetivos y funcionamiento de algunas de estas organizaciones, creadas en los distintos Estados miembros de la Unión Europea, que por su originalidad y reciente creación, son una muestra de lo que se realiza en el ámbito inmediato en relación con el turismo. Nos referimos a ODIT FRANCE, INVAT.TUR, ANDALUCÍA LAB, SEGGITUR... La mención de estas organizaciones es una simple pincelada para ilustrar posibles tendencias del complejo mundo de los estudios y estadísticas del turismo.

---

<sup>82</sup> [http://www.etc-corporate.org/resources/uploads/ETC-Insights-2010\\_web.pdf](http://www.etc-corporate.org/resources/uploads/ETC-Insights-2010_web.pdf) (Última consulta 30/4/2012)

En nuestro país se ha creado, partir de octubre de 2009, una de las mas nuevas iniciativas en este campo. Promovida por la Junta de Andalucía, el laboratorio de inteligencia turística Andalucía Lab., se ha ubicado en Marbella, Málaga y acogerá el *Consulting Lab*. Los empresarios y profesionales del sector turístico andaluz cuentan con un centro en el que poder recibir ayuda para desarrollar proyectos y avanzar de la manera más competitiva posible y en el que se atienden las demandas de los viajeros. Los objetivos de Andalucía Lab., son la creación y transferencia de conocimientos en instituciones y empresas, la investigación de nuevas tecnologías aplicables al turismo y una tarea de prospectiva para identificar las tendencias del mercado y los cambios que se produzcan en la demanda. Los objetivos de Consulting Lab., son dar un servicio personalizado de consultoría de innovación en empresas turísticas

Seggitur (Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas) por su parte, ha firmado un acuerdo de colaboración con catorce universidades españolas de la Red universitaria de Posgrados de Turismo para promover la investigación científica a través de Internet. Gracias a este acuerdo nace SICTUR, un sistema de información que pretende dar máxima difusión al conocimiento generado por las administraciones públicas, las empresas y las asociaciones, así como por los centros de investigación y las universidades, lo que coincide con una de las líneas del Plan del Turismo Español Horizonte 2020.

## **II.5.2. LA NORMA COMUNITARIA TURISTICA Y SU RECEPCIÓN EN EL ESTADO ESPAÑOL**

Es destacable la ausencia de mención al turismo en el texto original de los Tratados constitutivos de las primitivas Comunidades Europeas. Resulta igualmente llamativo que en la que puede considerarse primera



transformación sustancial de estos textos, el Acta Única Europea (que como es sabido entró en vigor en julio de 1987), en la que se recogen novedosamente otras políticas comunitarias, sustancialmente similares a la desplegada en materia de turismo (protección del medio ambiente y del consumidor, investigación y desarrollo tecnológico), no se hace mención del turismo<sup>83</sup>.

Con esta premisa y como introducción a este capítulo sería conveniente indicar cuál es el Derecho Comunitario y qué clase de derecho se aplica y puede aplicarse, por parte de las Instituciones de la Unión Europea.

El Derecho comunitario o Derecho de la Unión Europea es un derecho especial, sui generis, diferente del derecho internacional y del derecho interno de los Estados miembros. Este derecho proviene tanto de los Tratados como de las propias Instituciones de la Unión. Si proviene de los tratados lo denominaremos derecho originario y si proviene de las instituciones lo llamaremos derecho derivado.

En cuanto al Derecho primario, nos enfrentamos a una gran contradicción en este sector: a pesar de gozar de enorme relevancia en términos cuantitativos<sup>84</sup>, el tratamiento del turismo en el Derecho primario continúa teniendo en la actualidad un papel francamente residual. Pese a que se trata de un sector económicamente esencial para la Unión Europea, aún no se puede hablar con precisión de que nos encontremos ante una verdadera política comunitaria, sino más bien ante un ámbito de normativización relativamente reciente y en constante ebullición, que va

---

<sup>83</sup> LIROLA DELGADO, I.: “Reflexiones en torno a una política comunitaria del turismo”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 15, 1998, págs. 807-820.

<sup>84</sup> Tal y como se desprende del documento COM (2007) 621 final, Bruselas, 19.10.2007, en el que se contiene la “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo”, Comunicación de la Comisión, pag.2: “Desde una perspectiva restringida, el turismo representa actualmente más del 5 % del PIB de la UE, desde un 2 % en varios de los nuevos Estados miembros hasta un 12 % en Malta. Su contribución indirecta a la creación del PIB es mucho más elevada, puesto que, indirectamente, el turismo genera más del 10 % del PIB de la UE y proporciona alrededor del 12 % de todos los puestos de trabajo”

desde el “*soft-law*” plasmado en resoluciones o recomendaciones que datan en su mayoría de los años ochenta del pasado siglo, hasta normas vinculantes como directivas, reglamentos o decisiones. Además, el turismo es un sector que, al no estar enmarcado aún en una política propia de la Unión, se encuentra diseminado en ámbitos tan diversos como la protección de consumidores y usuarios<sup>85</sup>, el sector de los transportes, la libre circulación de personas, mercancías y servicios, la protección del medio ambiente, etc.

El término *Soft-Law* apuntado en el párrafo anterior, es de gran importancia en la aplicación de la normativa turística y creemos de cierta necesidad el desarrollar su significado. Es un término universalmente aceptado siendo, en esencia, una nueva forma de regulación normativa. Lo que denominamos *soft-law administrativo* es un Derecho suave, o débil, porque no reúne todas las condiciones para ser Derecho en sentido estricto, o *hard-law*. Es derecho suave o débil, principalmente porque no es obligatorio, y al no tener la función de prescribir, tampoco va acompañado de una reacción por parte del ordenamiento cuando es incumplido. No es parámetro de validez de otras normas, ni admite su impugnación. No se publica en Diarios Oficiales ni tampoco cuenta con sanciones administrativas cuando sus contenidos son voluntariamente obviados. Sin embargo lo dicho, el *soft-law* administrativo goza de una amplia aceptación por todos, se cumple con unos niveles que causarían la envidia de algunas normas de *hard-law*, e incluso los Tribunales han mostrado una reiterada predisposición a darles efectos en el mundo del Derecho. Resoluciones, Directrices, Cartas de Servicios, Cartas-Circulares, Instrucciones, Códigos de Conducta, Protocolos de Actuación, Acuerdos normativos publicados en Diarios Oficiales, Normas Técnicas y

---

<sup>85</sup> TORRES LANA, J. A: *La protección del turista como consumidor*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pags.63-66. “El viajero es un turista y, como tal, un consumidor, ya que es un destinatario final de los servicios turísticos. Es más, el turista es un consumidor especialmente necesitado de protección por la situación en la que se encuentra: en un país muchas veces desconocido, lejos de su residencia habitual, de los lugares que conoce y domina, en circunstancias extrañas, con un idioma distinto que en muchas ocasiones ignora, con regímenes jurídicos distintos y un largo etcétera”.

un largo sinfín de instrumentos cuyos efectos nadie realmente conoce, pero están ahí, conviven con el *hard-law*, se aplican por los tribunales, se negocia y litiga bajo su paraguas, e incluso condicionan directamente la aplicación de otras normas. En definitiva, son normas que no son normas, pero nadie se atrevería a afirmar que su existencia va desnuda de efectos jurídicos<sup>86</sup> aunque en ningún caso, generan una consecuencia jurídica con repercusiones sancionadoras o anulatorias.

Cuando varias administraciones confluyen con criterios competenciales distintos (territoriales, materiales, temporales, etc.), la necesidad de cooperación puede ser el resultado de una regulación deficiente, que no aclara los espacios de actuación de cada uno de los sujetos públicos implicados. Por tanto, la determinación de dichos espacios de cada administración vendrá de la mano de una cooperación voluntaria entre todas ellas. Una cooperación que no siempre puede realizarse mediante instrumentos formales y que va a dar entrada a técnicas de *soft-Law*. A título de ejemplo, relacionado con el sector turístico, entre otros, y como caso más significativo relacionado con el nivel estatal y autonómico, encontramos, en la producción normativa, las Conferencias Sectoriales, cuyos acuerdos no siempre surten efectos jurídicos, pero que gozan en todo caso de una vocación normativa con la finalidad de cohesionar distintas actuaciones en una sola dirección. Cuando no se ajusten al *nomen* previsto en la LPC (arts. 6.4 y 7), estos instrumentos pueden tomar la forma de un Acuerdo del Consejo de Ministros, dando así cobertura formal a un acto sin naturaleza jurídica precisa. Sin embargo, incluso cuando el instrumento pasa a estar dotado de la forma de un Acuerdo, tampoco resultan claros sus efectos jurídicos entre las partes. Es así como las técnicas de cooperación y coordinación se difuminan jurídicamente, hasta acabar asumiendo la forma de *soft-law*<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> SARMIENTO, Daniel.: *El Soft-Law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, pag.28.

<sup>87</sup> Véase SARMIENTO, Daniel.: *El Soft-Law administrativo... op., cit.*, pag. 55

Otro ejemplo en el ámbito estatal español, en el que tendríamos una clara manifestación del soft law, son las cartas circulares de la CNMV. Estas circulares, no son normas, sino simples misivas que sirven para interpretar el contenido de conceptos normativos, para realizar recomendaciones y para informar de la política que con carácter general la CNMV va a seguir frente a determinados acontecimientos. Es evidente que las cartas circulares nunca pueden tener la consideración jurídica de fuente normativa del derecho (para dictar normas la Comisión tiene el procedimiento previsto en el artículo 15 de la Ley del Mercado de Valores). Por supuesto, no pueden agravar deberes ni tipificar infracciones ni sanciones. Su finalidad es incrementar la seguridad jurídica al dar publicidad a interpretaciones, criterios, actuaciones, recomendaciones que la Comisión realiza en el ejercicio de sus facultades ejecutivas de supervisión.

En realidad, estas circulares son un instrumento de autovinculación de la administración. Al divulgar el criterio que sigue en la adopción de sus actos, informa de la existencia de un precedente, que obliga a la motivación de cualquier acto posterior que se aparte de él. Además, las cartas circulares sientan las bases para la necesaria igualdad de los ciudadanos ante la ley, pues una vez sentado un criterio en la carta circular, si la Comisión se aparta de él, podría estar vulnerando el principio constitucional de igualdad.

Siguiendo con ejemplos que clarifiquen la adopción del soft-law en el marco normativo estatal y referido al sector turístico-deportivo, nos encontramos con la situación actual de las Estaciones de Esquí españolas que cuentan con la ausencia de una definición legal del propio concepto de Estación de Esquí que, de forma global, delimite el ámbito en que tienen que desenvolverse su actividad. La normativa española aplicable a las Estaciones de Esquí, en ausencia de una Ley General de la Montaña, es sectorial, dispersa y, a menudo, obsoleta e inadecuada.

La consecuencia que fácilmente puede extraerse de lo anterior es la inseguridad jurídica que envuelve a uno de los sectores económicos importantes del turismo español; en efecto, las Administraciones Públicas conocen bien el importante papel que juegan las Estaciones de Esquí como motor de desarrollo de las zonas de montaña, a cuyo alrededor se crean las infraestructuras que posibilitan el desarrollo de la actividad económica.

Ante esta falta de regulación positiva y mientras el legislador español se decide a regular este importante sector turístico y económico, las Estaciones de esquí alpino españolas integradas en ATUDEM (Asociación Turística de Estaciones de Esquí de Montaña), han recogido por escrito lo que hasta la fecha han sido las normas de funcionamiento interno que, de forma consuetudinaria, han venido aplicando en la práctica, derivada en unos casos de la propia normativa española sobre explotación de instalaciones de transporte por cable y, en otras, de la práctica internacional en la materia, con la intención de hacerlas públicas mediante un Reglamento interno de aplicación, tanto a las Estaciones de Esquí, como a los usuarios de las mismas.

Sin embargo, ATUDEM es consciente de que este Reglamento de Funcionamiento Interno no tiene más valor normativo que el derivado del consenso alcanzado por las Estaciones de Esquí españolas en ella integradas, para someterse al mismo, así como del hecho de que recoge usos y costumbres del sector, que son también fuente del Derecho.

Una vez referidos los ejemplos anteriores y volviendo al nivel comunitario, las instituciones comunitarias no sólo son creadoras de *soft-law*, sino que, al mismo tiempo, alientan la adopción de *soft-law*, por parte de las administraciones nacionales. Este fenómeno se produce en ámbitos de competencias compartidas de la Comunidad, pero muy especialmente en aquellas materias en las que la Comunidad cuenta con una competencia de mera coordinación (como es el caso del turismo), y por tanto carece de un título competencial fuerte que le permita imponer

sus decisiones sobre los Estados miembros. En el caso del turismo, la Comisión actúa alentando los instrumentos de *soft-law* sobre la base de una competencia compartida, donde la Comisión impulsa la adopción de instrumentos de *soft-law* por parte de las autoridades independientes. Estos instrumentos van a sufrir efectos sobre todos los operadores turísticos y su implantación trae causa directa de las políticas comunitarias implementadas principalmente por la Comisión.<sup>88</sup>

Ejemplificando las formas que puede adoptar el *soft-law* en el plano internacional, estas pueden incluir declaraciones de una conferencia intergubernamental (como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo); las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (como las que involucran el espacio, la de descolonización o la soberanía permanente de los recursos naturales); o códigos de conducta, directrices y recomendaciones de organizaciones internacionales (como la Organización Mundial del Turismo OMT, IAEA, IMO, UNEP, o la FAO). El efecto legal de estas formas de *soft-law* no es necesariamente el mismo, sin embargo si tienen como característica común el estar negociado cuidadosamente y con declaraciones preparadas con delicadeza, algunas encaminadas a tener algún valor normativo pese a su no vinculabilidad.<sup>89</sup>

Relativo al derecho derivado; derecho que emana de las Instituciones de la Unión, son actos jurídicos que vinculan a la Unión europea y a los

---

<sup>88</sup> Véase, entre otras, La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre “Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo” de 13 de noviembre de 2001, [COM-(2001) 665 final]; “La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo” [COM(2010) 352 final]”; Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002 (2002/C 135/01), DOCE, de 6 de junio de 2002, sobre “El futuro del turismo europeo”

<sup>89</sup> BOYLE. A. E. “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”, *I.C.L.Q.* October 1999, págs. 901-913. En éste sentido, Boyle explica que también los caracteriza “el compromiso de buena fe y en muchos casos su deseo de influenciar en la práctica de los Estados como un elemento de desarrollo progresivo y creación de leyes (law-making). De esta forma es que los acuerdos Soft Law, y por lo tanto no vinculantes, no son tan diferentes de aquellos tratados multilaterales que sirven para los mismos propósitos de creación de leyes”. pág. 902.0

Estados miembros que la componen. Según el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se consideran Actos Unilaterales aquellos que son generadores de derechos por voluntad exclusiva de las Instituciones y estos son: Directivas, Reglamentos, Decisiones, Dictámenes y Recomendaciones. Podríamos considerar Actos Atípicos a otro tipo de actos conocidos como actos no incluidos en la nomenclatura del citado artículo y que son: Comunicaciones y los Libros Blancos y Libros Verdes.

Volviendo al derecho originario de la Unión, es importante señalar que la única referencia al turismo en el Tratado de la Unión en su formulación consolidada en Niza, después de la revisión y ampliación de diversos protocolos, es el apartado u) del artículo 3 dedicado a los Principios, que textualmente dice:

*“Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado:*

*u) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo*

De igual manera, y siguiendo con el Tratado Constitutivo de la Unión Europea de 25 de marzo de 1957, en su parte tercera en el artículo 153 (antiguo artículo 129<sup>a</sup>) dice:

*“1.- Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.*

*2.- Al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones comunitarias se tendrá en cuenta la exigencia de la protección de los consumidores.*

*3.- La Comunidad contribuirá a que se alcancen los objetivos a que se refiere el apartado 1 mediante:*

a) medidas que adopte en virtud del artículo 95 en el marco de la realización del mercado interior;

b) medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

4.- El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta la Comité Económico y Social, adoptará las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 3.

5.- Las medidas que se adopten en virtud del apartado 4 no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado. Se notificará a la comisión”.

En la parte sexta, en disposiciones Generales del mismo cuerpo legal, el artículo 308 (antiguo artículo 235), se expresa de la manera siguiente:

“Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

Otra de las pocas o escasas referencias al turismo en la normativa de la Unión, o sea, de derecho originario, es el artículo 195 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que literalmente dice así:

“1.- La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.

Con este fin la Unión tendrá como objetivo:

a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas de este sector;



*b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.*

*2.- El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.”*

Como podemos apreciar en esta norma, pues, la Unión Europea puede en el ámbito turístico:

.- promover la competitividad de las empresas de este sector y crear un entorno favorable a su desarrollo;

.- propiciar la cooperación entre los Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas;

.- y desarrollar un enfoque integrado del turismo garantizando la toma en consideración de este sector en sus demás políticas.

Este nuevo marco jurídico constituye una verdadera oportunidad para realizar acciones de gran valor añadido europeo que tengan en cuenta la preocupación de reducir las cargas administrativas. Tales acciones están destinadas a beneficiar al conjunto de los países de la Unión Europea, cada uno de los cuales está interesado, aunque en diverso grado, en desarrollar su potencial turístico.

El turismo comprende una amplia variedad de productos y destinos e implica a muchos agentes distintos, tanto públicos como privados, con áreas de competencia muy descentralizadas, a menudo a nivel regional y local. El turismo posee un considerable potencial que contribuye al logro de importantes objetivos de la UE, como pueden ser: el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, el empleo y la cohesión económica

y social<sup>90</sup>. Sin embargo, la producción normativa de la Unión Europea en el sector específico del Turismo ha sido escasa sin apenas coordinación, basándose y respetando las normativas y políticas individuales de los Estados miembros. Sin embargo, actualmente y desde la firma del Tratado de Lisboa, las iniciativas por parte de la UE en pos de considerar al turismo como un ámbito independiente, son más numerosas dando lugar a una verdadera política comunitaria respecto del turismo.

En los ámbitos de actuación de la Comisión Europea, que es el órgano que actúa o hace las funciones de gobierno en la Unión Europea, no aparece el Turismo como un ámbito independiente. De hecho, a pesar de que existe una Dirección General de Turismo Europea, la Comisión Europea no interviene en la regulación específica de este sector. Sólo lo ha hecho en lo que respecta a la protección de los derechos de los consumidores. Hay varios ámbitos (once), en los que la Comisión Europea marca las directrices claras a los gobiernos de los Estados miembros y a los de las regiones al respecto de cómo tienen que desarrollar la normativa por medio de normas internas de regulación de estos ámbitos. No obstante lo dicho, es preciso recordar, como hemos comentado, que la Unión europea en el Tratado de Maastrich modifica el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de manera significativa para el Turismo. Así, el artículo 3.t) del Tratado, habilita y legitima a la Unión para la adopción de medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.<sup>91</sup>

Por otro lado, la Unión Europea tiene competencias<sup>92</sup> (diez principales) en varios sectores, aún sin intervenir en su regulación, ya que aporta gran

---

<sup>90</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_es.htm)(Última consulta 1/05/2012)

<sup>91</sup> TUDELA ARANDA, J.: *Derecho y Turismo*, Aquilafuente 79, Edit. Universidad de Salamanca, 2004, pág. 16.

<sup>92</sup> Las citadas competencias se relacionan con el turismo de la siguiente forma:

- .- Agricultura: la política agrícola ha condicionado mucho el desarrollo rural a la Unión Europea, el cual ha sido impulsor firme de la creación y el crecimiento del turismo rural.
- .- Competencia y Consumidores: son dos ámbitos que afectan muy directamente a cualquier actividad económica. La regulación del mercado por medio de políticas de control de la competencia y la garantía del derecho de los consumidores, sobre todo en

cantidad de dinero en los fondos de ayuda. De todas estas competencias, excepto la de la pesca, se tiene relación con el turismo<sup>93</sup>.

Con la firma del Tratado de Lisboa, la Unión Europea finaliza un proceso institucional de actualización de normas por las que se rigen las relaciones entre los Estados miembros y la UE. A partir de entonces la Unión Europea podrá disponer del marco jurídico y los instrumentos necesarios para atender a las expectativas de los ciudadanos. Uno de los objetivos que persigue el Tratado de Lisboa de la Unión Europea es mejorar la vida de los ciudadanos europeos. Así, el tratado mejora la capacidad de la UE para abordar cuestiones que hoy día son prioritarias para la Unión y sus ciudadanos. Es el caso de la actuación en el campo de la justicia, la seguridad, la libertad. Lo mismo ocurre, en cierta medida, con el turismo. El Tratado de Lisboa integra algunas disposiciones concretas y específicas sobre turismo con el propósito de convertir a la

---

el sector servicios, y, en el caso del turismo, en el de los viajes organizados han establecido marcos de acción claros y definidos para las empresas turísticas.

.- Asuntos económicos y monetarios: aunque la política monetaria del Banco Central Europeo es un órgano independiente, las decisiones de la Comisión han condicionado bastante el turismo, que es una actividad basada en el movimiento de personas, dentro de la Unión, pero también por medio de las fronteras de la Unión. En el caso del Mediterráneo, el valor del Euro ha sido una desventaja para los destinos europeos del Mediterráneo respecto de los países que no pertenecían a la Unión Europea y/o respecto a destinos de sol y playa lejanos.

.- Medio ambiente: la política de medio ambiente europea, y especialmente la vigilancia del impacto medio ambiental de las obras públicas y de los planes de ordenación del territorio, ha sido un elemento que ha ayudado a no deteriorar todavía más el entorno en los destinos maduros, sobre todo los de la Costa. La Unión Europea ha sido pionera en política medio ambiental, sobre todo gracias a la influencia de culturas del centro y del norte de Europa, tradicionalmente más sensible en este ámbito, las cuales han acabado imponiéndose también en los Estados del sur.

.- Comercio exterior y Aduanas: la desregulación de políticas proteccionista y los efectos de la globalización han sido importantes impulsores del crecimiento de la movilidad de las personas, lo que ha afectado al crecimiento turístico de manera considerable.

.- Protección alimentaria: la normalización de los estándares de calidad alimentaria ha influido también en la mejora de la calidad en los servicios de restauración, así como también en una mejor garantía sanitaria para el turista.

.- Transporte: las dimensiones reducidas de la Unión Europea y el creciente tráfico de ciudadanos por las fronteras internas de los Estados miembros son una ventaja para el turismo en Europa, que es la primera región turística del Mundo. La ordenación del transporte europeo ha sido fundamental para ayudar a la mejora de la movilidad dentro de Europa, lo que ha beneficiado, evidentemente, al turismo.

<sup>93</sup> MIRABELL, IZARD, O. (coord.), ARCARONS, CAPELLÁ, GONZALEZ, Y PALLÁS.: *La Gestión Pública del Turismo*, UOC, Barcelona, 2010, Pág.35 y ss.

UE en el primer destino turístico mundial.<sup>94</sup> En este sentido el Tratado reconoce al Turismo como un sector fundamental para la economía, siendo una de las claves de esa política la de crear un marco de protección de los consumidores.

Existen ya claros referentes de lo anterior y como ejemplos tipo, entre otros, podríamos afirmar que; los pasajeros que se ven afectados por cancelaciones o retrasos pueden elegir entre la devolución del precio del billete o continuar su viaje por otros medios de transporte. El coste irá a cargo de la compañía aérea. También deberán facilitarle bebida, comida y alojamiento. En caso de overbooking deberán indemnizarle.

*"La compañía aérea tiene la obligación de informar a los pasajeros en su casa a través de página web, sms, e-mails. En el aeropuerto, tienen la obligación de darle información por escrito, tanto sobre sus derechos como sobre la situación.... Y explicarle cómo evolucionan los retrasos en los vuelos".* Los derechos de los pasajeros de tren son similares y dentro de poco también lo serán para ferrys y autocares.

Otro ejemplo que nos dice la influencia de las decisiones de la Unión Europea en cuanto al turismo y su protección, es lo que en un viaje se debe de tener en cuenta sobre el tan criticado *"Roaming"*, es decir, lo que cuesta una llamada telefónica por *"móvil"* de un país a otro. También la Comisión ha tomado cartas en el asunto y asevera que: *"Los operadores de telefonía móvil deben instaurar un límite de 50 euros mensuales. Los consumidores no deben sufrir más estas facturas desorbitadas"*

Siguiendo con esta clase de ejemplos diremos que; todos los ciudadanos pueden solicitar la tarjeta sanitaria europea para ser atendido en cualquier sistema sanitario de otro país miembro sin coste económico

---

<sup>94</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm), El Tratado de Lisboa (Última consulta 15/04/2012)

adicional<sup>95</sup>. Todos estos ejemplos, lógicamente, se dan en el espacio comunitario y en todo y cada uno de los Estados miembros.

En el propio ámbito de la Unión Europea, tal y como se ha señalado, carece el turismo de una política propia, lo cual no ha implicado, como veremos, que con el paso del tiempo no se haya tomado conciencia de dicha realidad. Siguiendo esta línea, el Tratado de Lisboa se hace eco de esta idea e incluye un nuevo Título XXII dedicado al turismo, así como un artículo 195 sobre este particular, del que cabe resaltar la relevancia que otorga a la cooperación en este sector<sup>96</sup>.

A lo largo de los años, la Unión Europea ha podido sentar las bases de una política europea del turismo haciendo hincapié en los factores que determinan su competitividad y teniendo en cuenta los imperativos del desarrollo sostenible. Insistimos en que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha reconocido, por su trascendencia, la importancia del turismo. La Unión Europea dispone en lo sucesivo de competencias en la materia para apoyar, coordinar y completar la acción de los Estados miembros. Es un claro progreso que aporta una clarificación necesaria y permite establecer un marco de actuación coherente<sup>97</sup>.

Volviendo al Derecho derivado de la Unión, es a partir de los años ochenta cuando se observa un cierto interés regulador del turismo por

---

<sup>95</sup>[http://ec.europa.eu/spain/podcast/consumo\\_y\\_derechos\\_de\\_los\\_consumidores/tratado\\_lisboa\\_turismo\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/podcast/consumo_y_derechos_de_los_consumidores/tratado_lisboa_turismo_es.htm) (última consulta 24/04/2012)

<sup>96</sup> DOUE C 306, de 17.12.2007. Su tenor es el siguiente: “1. La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector. Con este fin, la Unión tendrá como objetivo: a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector; b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

<sup>97</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo /\* COM/2010/0352 final \*/

parte de las instituciones comunitarias. Destacaremos que los primeros pasos datan de los años ochenta, encontrando como punto común en todos esos documentos su carácter no vinculante: estas características las observamos en la Comunicación de la Comisión (1982) que lleva por título *“Primeras orientaciones para una política comunitaria de turismo”*. Asimismo, la relevancia del tema se deja traslucir en la Resolución del Consejo de 10.04.1984, relativa a una política comunitaria de turismo<sup>98</sup>, al igual que lo hace en la Resolución del Consejo de 22.12.1986, en la que se insta a un mejor reparto de la estacionalidad del turismo, por citar algunos de los primeros instrumentos que se ocupan de esta cuestión<sup>99</sup>. El carácter meramente recomendatorio de estas disposiciones encuentra su punto de inflexión con la adopción, en estas mismas fechas, de una Decisión del Consejo por la que establece un procedimiento de consulta y coordinación en el ámbito del turismo<sup>100</sup>.

Solamente a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S), que tuvieron un efecto profundo en el turismo, en especial en los viajes transcontinentales hacia Europa, con caídas del orden del 30%, la UE empezó a tomar conciencia del peso del sector turístico en la economía europea, en la que representa en torno al 12% del PIB y del empleo europeo y entre el 3% y el 12% del PIB de los miembros de la UE. Con este motivo, la Unión Europea, a través de la Comisión, emitió el Informe global de la acción de la UE en respuesta a los acontecimientos

---

<sup>98</sup> DOCE C 115, de 30.04.1984, documento en el que se destaca, entre otros aspectos, que “el turismo es una actividad importante para la integración de Europa”, así como que este sector “afecta o es afectado por un gran número de acciones comunitarias”.

<sup>99</sup> DOCE C 340, de 31.12.1986. A estos instrumentos pueden sumársele, entre otros, la Recomendación del Consejo de 22.12.1986, relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio (DOCE L 384, 31.12.1986), o la Recomendación del Consejo de 22.12.1986, relativa a la información normalizada en los hoteles existentes (DOCE L 384, 31.12.1986).

<sup>100</sup> De 22 de diciembre de 1986 (DOCE L 384, 31.12.1986). A la misma le seguiría otro conjunto normativo tendente a recoger información estadística sobre este sector, de la que constituye una muestra la Directiva 95/57/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1995, sobre la recogida de información estadística en el ámbito del turismo (DOCE L 291, 384, 6.12.1995).

del 11 de septiembre y evaluación de su incidencia económica, dicho informe se refleja en [COM (2001)-611].

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre “Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo” de 13 de noviembre de 2001, [COM-(2001) 665 final], establece, en el apartado de Conclusiones, que la Comisión reconoce *que “El reto consistirá, por tanto, en desarrollar una estrategia para el sector turístico europeo que responda a medio y largo plazo a los condicionamientos económicos y políticos futuros”*. Dicho reto y la demanda del sector turístico europeo para una mayor integración y cooperación, deberían ser respondidos por un nuevo enfoque cooperativo para la industria turística.

En el Informe de la Comisión sobre seguimiento del Consejo Europeo de 21 de septiembre sobre la situación del sector turístico europeo (COM (2001) 668 final) se analizan las consecuencias negativas según los subsectores (transporte aéreo, operadores y agentes de viaje, alojamiento, etc.) y según tipos de viaje y destinos, señalando que el mayor impacto negativo afectaba al turismo de ciudad, al turismo de cruceros y al turismo de negocios y reuniones (congresos, convenciones e incentivos). Asimismo el Informe recogía en su apartado IV las demandas del sector turístico europeo sobre la *“necesidad de coordinar, en estas circunstancias especialmente, la promoción de Europa en los mercados transcontinentales”* y solicitaba de la Comisión *“que juegue un papel activo en la promoción de Europa como destino seguro”*

También, la Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002 (2002/C 135/01), DOCE, de 6 de junio de 2002, sobre el futuro del turismo europeo, representa un paso significativo de la Unión Europea en la cooperación en el ámbito turístico.

La Resolución, en lo que se refiere a la promoción, parte de dos consideraciones:

.- La consideración 1ª reconoce que *“el turismo ayuda a conseguir... una mejor integración europea”*.

.- La consideración 2ª señala que *“aunque el principal destino turístico de los ciudadanos europeos es la propia Europa, la posición de ésta como destino turístico a nivel internacional, decae ligeramente como muestran los informes y previsiones de la Organización Mundial de Turismo”*.

Asimismo, la Resolución destaca que *“a fin de contribuir a la mejora de la imagen global de la Unión Europea en el mundo, interesa analizar la imagen actual y debatir las posibilidades de mejorarla, por ejemplo a través de las nuevas tecnologías de la información, estableciendo cotas de referencia de mejores prácticas o a través de la coordinación de ciertas actividades combinadas de promoción desarrolladas por las Autoridades de turismo o por la industria, garantizando al mismo tiempo que la competencia entre los Estados miembros no se vea distorsionada”*.

La Resolución destaca también que: *“es necesario fomentar una estrecha cooperación entre la Comunidad Europea y las Organizaciones internacionales que actúan en el sector turismo”*.

Como resultado de estas consideraciones la Resolución invita a la Comisión, a los Estados miembros y a los demás interesados en el sector turístico a:

.- *“Reflexionar sobre los distintos medios de fortalecer la posición y la imagen de Europa como conjunto de destinos atractivos y variados y sobre el futuro del crecimiento sostenible del turismo en Europa”*.



*.- “Hacer el mejor uso posible de las tecnologías de la información y la comunicación a efectos de la puesta en práctica de las actividades mencionadas”<sup>101</sup>.*

La Unión Europea, prosigue su política referente al turismo con ciertas orientaciones, entre ellas; La orientación básica para la sostenibilidad del turismo europeo [COM (2003) 716 final], de 21 de noviembre de 2003, en la que transmite al Consejo, Parlamento, Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que La Comisión considera que el método adecuado para obtener la sostenibilidad del turismo europeo es reforzar el marco existente de actuación y utilizarlo de la mejor manera posible. Esto significa fundamentalmente aprovechar y mejorar los efectos positivos de las políticas y medidas comunitarias existentes, y basarse en las iniciativas en favor de la sostenibilidad del turismo emprendidas en este ámbito por otros responsables distintos de la Comunidad.

No debemos olvidar, en esta secuencia de comunicaciones de la Unión Europea, la Comunicación de la Comisión sobre La Agenda para un Turismo europeo sostenible y competitivo, [COM (2007) 624 final], de 19 de octubre de 2007, cuyo objetivo es *“mejorar la competitividad de la industria turística europea y crear más y mejores empleos mediante el crecimiento sostenible del turismo en Europa y el mundo entero”*. La *“Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo”* definida en la presente Comunicación da cumplimiento a un compromiso a largo plazo adoptado por la Comisión Europea y apoyado por las demás instituciones europeas. Se basa en el informe del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo y en los resultados derivados de la consulta pública llevada a cabo.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> PORRAS OLALLA, G.: La promoción del Turismo en el marco de la Unión Europea, *Revista Estudios Turísticos*, nº 152, pags.22-33, 2002.

<sup>102</sup><http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0621:es:HML> (Última consulta 10/01/2012)

Uno de los actos de la UE en el que se confirma esa iniciativa de considerar el Turismo como ámbito independiente, es la Comunicación de la Comisión de 17 de marzo de 2006, *“Una nueva política turística en la UE - Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo”* [COM (2006) 134 final], donde especifica que *“El sector del turismo es un factor de crecimiento y de creación de empleo que desempeña un papel decisivo en el marco de la estrategia de Lisboa.*

Pretende la Unión con esta Comunicación, en una primera impresión, mejorar la legislación. La Comisión desea garantizar que las valoraciones de nuevas propuestas relacionadas con el turismo tengan en cuenta la competitividad del sector. Asimismo, tiene previsto reordenar las propuestas legislativas pendientes y agilizar y actualizar la legislación europea existente. Se pide a los Estados miembros que hagan lo mismo, a fin de evitar la acumulación de cargas administrativas, que pueden ser nocivas para la competitividad del sector.

Ejemplo claro de lo anterior es la intención de establecer un nuevo marco político para el turismo europeo a través de un nuevo acto que ratifica y potencia a la anterior Comunicación de 17 de marzo de 2006. Este nuevo acto *“La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo [COM(2010) 352 final]”*, es promovido para emprender una acción coordinada dentro de la Unión Europea para incrementar la competitividad y capacidad de desarrollo sostenible del turismo europeo<sup>103</sup>.

Además, se pretende promover instrumentos y programas en beneficio del turismo, como: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y el Fondo europeo de Pesca, de los que hablaremos en el capítulo de políticas turísticas, mas adelante.

---

<sup>103</sup>Vease:[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/industry/et0004\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/industry/et0004_es.htm)  
Última consulta (20/12/2011)

### **II.5.2.1 NORMATIVA COMUNITARIA, REGLAMENTOS Y DIRECTIVAS APLICABLES AL TURISMO**

Los Reglamentos son normas comunitarias de obligado cumplimiento en todos sus elementos y directamente aplicables a en cada Estado miembro (art. 249, párr. 2º, TCE).

En los últimos años, el Consejo ha aprobado algunos Reglamentos que afectan sustancialmente al turismo como, por ejemplo: El Reglamento (CEE) nº 295/91, del Consejo, de 4 de febrero de 1991, por el que se establecen normas comunes relativas a un sistema de compensación por denegación de embarque en el transporte aéreo regular (conocido popularmente como Reglamento sobre overbooking; el Reglamento (CEE) nº 2027/1997, de 9 de octubre de 1997, del Consejo, sobre responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente.

También las Directivas han servido a las instituciones comunitarias como instrumentos adecuados para dictar normas aplicables al sector turístico. Como es sabido, a diferencia de lo que sucede con los Reglamentos, la eficacia de las Directivas en las relaciones jurídicas formalizadas entre particulares está supeditada a la aprobación de una norma interna de transposición. Entre las Directivas comunitarias que afectan al turismo, sobre todo en lo que se refiere al reforzamiento de la protección turística del turista-consumidor, y que han servido de modelo a las correspondientes normas de transposición adoptadas por el legislador turístico español, pueden destacarse las siguientes:

.- la Directiva 90/314/CEE, de 13 de junio de 1990, del Consejo, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y circuitos combinados (DVC), siendo transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico interno mediante la Ley 21/1995, de 6 de julio, de Viajes Combinados (LVC);

.- la Directiva 84/47/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un

derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (DTC). Se trata de la norma comunitaria precursora de nuestra Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre Derechos de Aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias (LDApT).

Al margen de las anteriores, también desde la consideración del turista como consumidor, hay que dejar constancia de la existencia de otras Directivas con incidencia en la contratación turística, entre las cuales, destacamos las siguientes:

.- la Directiva 97/7/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia (DPCCD) excluye la aplicación de algunos de sus preceptos, a los contratos de alojamiento, transporte, de comida o de esparcimiento, cuando el proveedor se compromete, en el momento de la celebración del contrato, a suministrar dichas prestaciones, en una fecha determinada o en un periodo concreto ( art. 3º 2). Dicha exclusión comporta que la protección brindada en dicha normativa a los consumidores que celebren contratos a distancia, es decir, sin la presencia física, no se aplica a determinados servicios típicamente turísticos (alojamiento, transporte, comidas) o complementarias del mismo (esparcimiento);

.- la Directiva 87/102/CEE, del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo, y su posterior modificación por la Directiva 90/88/CEE, de 22 de febrero de 1990 (DCC) puede ser invocada para resolver un contrato de crédito solicitado por un consumidor para pagar un viaje combinado.

### **II.5.2.2. JURISPRUDENCIA COMUNITARIA RELATIVA AL TURISMO**

En este sentido, hay que significar que la labor interpretativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha incidido de manera muy relevante en el ámbito del turismo, aclarando e interpretando, de manera muy avanzada, numerosas dudas que las disposiciones comunitarias provocan a los tribunales nacionales. Principalmente en materias como las relativas a Viajes Combinados, las Vacaciones combinadas y los Circuitos combinados, o aquellas relativas a las normas sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación y de cancelación o gran retraso de vuelos, entre otras.

En este apartado de la jurisprudencia comunitaria, no pretendiendo ser exhaustivos, establecemos una leve aproximación a las sentencias de las últimas décadas en las que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha debido pronunciarse y, aclarar en la mayor parte de los casos, los términos de diversas normas comunitarias relacionadas con el sector turístico. Tal y como señalamos a continuación, se trata de la exposición de algunas sentencias, en ciertos casos emblemáticas, que ponen de manifiesto un dato: la dispersión de la normativa comunitaria relativa al turismo, que afecta a sectores de una enorme diversidad, lo que provoca que el edificio normativo comunitario acerca de esta materia aún esté muy lejos de tener unos contornos claramente definibles y, lo que es aún más importante, aprehensibles para el consumidor<sup>104</sup>.

Tomando como ejemplo recientes sentencias del TJUE sobre normativa del turismo, podemos referir la Sentencia C-134/11, de 16 de febrero de 2012, Jürgen Blödel-Pawlik contra HanseMerkur Reiseversicherung AG, en la que arguye la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990<sup>105</sup>, relativa a los viajes combinados, las

---

<sup>104</sup> TORRES CAZORLA, M<sup>a</sup> I.: “La normativa comunitaria en materia turística y su aplicación por el Tribunal de Justicia Comunitario” *Revista Andaluza de Derecho del turismo* nº 4, 2010

<sup>105</sup> TORRES CAZORLA, M<sup>a</sup> I.: *La Normativa comunitaria en...*, pag. 17, 2010. Se trata de la que quizá cabría calificar como la más importante norma comunitaria europea del derecho turístico

vacaciones combinadas y los circuitos combinados (DO L 158, p. 59), para dirimir el asunto en cuestión, declarando el fallo lo siguiente:

“El artículo 7 de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a una situación en la que la insolvencia del organizador del viaje se debe al comportamiento fraudulento de éste”<sup>106</sup>.

Otro ejemplo de la jurisprudencia del TJUE y también de fechas recientes, es la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-83/10 de 13 de octubre de 2011. En ella se dilucida y, la misma tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, letra l), y 12 del Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) nº 295/91 (DO L 46, p. 1), adoptando el tribunal el fallo siguiente:

1) El concepto de “cancelación” definido en el artículo 2, letra l), del Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) nº 295/91, debe entenderse en el sentido de que, en una situación como la examinada en el asunto principal, no se refiere exclusivamente al supuesto de que el avión de que se trate no haya despegado en modo alguno, sino que incluye igualmente el supuesto de que el avión haya despegado, pero, cualquiera que sea la razón, se vea obligado a regresar al aeropuerto de origen y los pasajeros de dicho avión hayan sido transferidos a otros vuelos.

---

<sup>106</sup> Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-134/11, de 16 de febrero de 2012

2) El concepto de “*compensación suplementaria*”, mencionado en el artículo 12 del Reglamento nº 261/2004, debe interpretarse en el sentido de que permite al juez nacional conceder, en las condiciones previstas por el Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional o por el Derecho nacional, indemnización de daños y perjuicios, incluidos los daños morales, por incumplimiento del contrato de transporte aéreo. En cambio, dicho concepto de “*compensación suplementaria*” no puede servir de fundamento jurídico al juez nacional para condenar al transportista aéreo a reembolsar a los pasajeros cuyo vuelo haya sido retrasado o cancelado los gastos que éstos hayan tenido que efectuar a causa del incumplimiento, por parte de dicho transportista, de las obligaciones de asistencia y atención previstas en los artículos 8 y 9 de este Reglamento”.<sup>107</sup>

### **II.5.3. LA NORMATIVA ESTATAL APLICADA AL TURISMO**

#### **II.5.3.1. ANTECEDENTES HISTORICOS**

Las primeras normas turísticas que se aprueban en España tienen como objetivo conformar una estructura administrativa que favorezca la promoción de nuestro país como destino turístico.

En la moderna legislación española y en un Estado centralizado, en materia turística se alcanza en una primera etapa una notable producción normativa impulsada, a partir de 1951, por el Ministerio de Información y Turismo del que haremos una extensa reseña de su participación y cometido en el siguiente Capítulo de la Administración Turística española. Algunas de las normas turísticas más relevantes de ese espacio temporal son:

---

<sup>107</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-83/10, de 13 de octubre de 2011

.- la Ley 48/1963, de 8 de julio de 1963, sobre Competencia en materia de Turismo (LCemT), es el primer texto normativo con pretensiones de ordenación administrativa de la actividad turística. En su Exposición de Motivos define materialmente el fenómeno turístico, con un contenido bastante exiguo que sólo consta de seis artículos. Esta ley no está formalmente derogada, aunque su vigencia ha de cuestionarse<sup>108</sup> dado el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidades Autónomas por el que se atribuye a éstas la posibilidad de asumir estatutariamente la competencia exclusiva sobre ordenación turística (art. 148.1.18ª CE);

.- el decreto 231/1965, de 14 de enero de 1965, por el que se crea El Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas (EOEAT), que aspira a servir de puente entre la Ley de 1963 y los diversos reglamentos sectoriales cuya aprobación va a producirse en los años siguientes<sup>109</sup>. Mediante una combinación de normas mercantiles (Derecho Privado) y administrativas (Derecho Público), el

“*Estatuto*” de 1965 establece un marco jurídico general de la actividad turística empresarial, distinguiendo entre “*Empresas Turísticas Privadas*” (las que prestan servicios directamente relacionados con el turismo, como las de hostelería, de alojamientos turísticos no hoteleros, las

agencias de viaje, las agencias de información turística y los restaurantes (art 1.2º) y “*Actividades Turísticas Privadas*” (aquellas que directa o indirectamente se relacionen o puedan influir predominantemente sobre el turismo, siempre que lleve consigo la prestación de servicios a un turista, art.1.3º). En la Disposición final 2ª del EOEAT se aprueban las correspondientes disposiciones reglamentarias destinadas a ordenar los diversos sectores de la actividad turística: Orden de 17 de marzo de 1965, sobre ordenación turística de restaurantes; Orden de 28 de julio de 1966, sobre ordenación de los campamentos de turismo; Orden de 28 de

---

<sup>108</sup> AURIOLES MARTÍN A.: *Introducción al Derecho Turístico. Derecho Privado del Turismo*, Tecnos, Madrid, 2002, pag.41

<sup>109</sup> AURIOLES MARTÍN A.: *Introducción al Derecho...*, op. cit., pag.42.



octubre de 1968, sobre ordenación turística de las ciudades de vacaciones; Orden de 17 de enero de 1967, sobre ordenación de los apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico; orden de 19 de julio de 1968, sobre clasificación de los establecimientos de hostelería; Orden de 19 de junio de 1970, por la que se incluye en la ordenación turística de restaurantes a cafés, bares, salas de fiesta, clubes y similares; etc.

### **II. 5.3.2. EL TURISMO EN LA CONSTITUCIÓN**

El fenómeno turístico es merecedor de un tratamiento constitucional al constituir un sector estratégico de nuestro país necesitando de una ordenación moderna y ajustada a la nueva organización territorial del Estado que instaura el Título VIII de la Constitución española de 1978. Al existir desde esta fecha una nueva configuración de las Administraciones Públicas es imprescindible hacer un reparto competencial que permita a las Comunidades Autónomas asumir, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, el turismo como materia propia de máxima importancia en la divulgación de su propia imagen.

No obstante, el turismo es una actividad que no se puede aislar como si de un compartimento estanco se tratara. Hay que relacionarlo con otras materias que integran nuestra economía general. Por ello, el Estado no puede ser ajeno al devenir de la actuación turística, aún incluso en las propias Comunidades Autónomas. Esto es así porque, desde una perspectiva económica, la balanza de pagos de España está y estará cada vez más pendiente de lo que ocurra en el sector turístico.

El turismo debe encuadrarse en la economía general del Estado que es una competencia exclusiva del mismo y por esta razón es un deber del Estado coordinar los comportamientos plurales de las Comunidades Autónomas. Esta no es una tarea sencilla ya que todos los Entes

autonómicos gozan, en virtud del Art. 148.1.18<sup>a</sup> de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, de competencia exclusiva en la promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial<sup>110</sup>.

España, después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, adoptó un nuevo modelo de distribución territorial del poder: Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios se reparten los poderes legislativos y ejecutivos y ejercen, entre otras, sus competencias en materia de turismo.

Como en otros muchos ámbitos, la promulgación de la Constitución española de 1978, ha tenido consecuencias relevantes en el sector turístico español. Sin embargo, esta norma máxima, no parece tener en cuenta la importancia que el turismo tiene como actividad socio-económica para el Estado español. De hecho, el único precepto donde alude al turismo, es en el artículo 148.1, apartado 18, donde se atribuyen competencias exclusivas, en esta materia, a las Comunidades Autónomas.

Cabe recordar el Art. 149.3 de la Constitución, según el cual *"el derecho estatal será en todo caso supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas"*. Es por ello por lo que toda la normativa estatal se aplicará en las Comunidades que no gocen de propia normativa.

Resulta cuanto menos curioso que la Constitución no haya realizado una alusión directa al sector turismo,<sup>111</sup> la cual destaca el hecho de *"que dentro de los principios rectores de la política social y económica, no exista una referencia al turismo en ninguno de sus preceptos, aunque muy probablemente, la filosofía de los constituyentes fuese la de*

---

<sup>110</sup> BAYÓN MARINÉ, F., TAGLIAVIA LOPEZ, A., ESTEVEZ FONTELA, B., FERNANDEZ CRESPO, M. A.: *Unidad del Mercado Turístico español*, (Trabajo encargado por La Mesa del Turismo), Madrid, 1999.

<sup>111</sup> FERNANDEZ RODRIGUEZ, C.: *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons 3<sup>a</sup> edición, Madrid/Barcelona, 2005 pag 53; en el mismo sentido, JAIMEZ GAGO, M<sup>a</sup> I.: "El Plan general sobre el turismo de Andalucía" *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 52, 2003, pág. 194.

*considerar de que esta materia se comprendía dentro del ocio”.* No obstante, la vinculación del turismo con otros ámbitos materiales si recogidos expresamente en dicha Norma es inequívoca, por ejemplo, con la cultura y el patrimonio artístico, el medio ambiente o la protección de los consumidores o usuarios, y desde luego, nadie puede negar la directa relación existente entre el turismo y el derecho fundamental a la libre circulación, en sus dos vertientes; el derecho a desplazarse libremente por el territorio nacional y, el derecho a entrar y salir sin trabas del territorio español, siempre en los términos que la ley lo establezca, reconocidas ambas en el artículo 19 de la Constitución.

La Constitución no reconoce, en modo alguno, un cierto derecho al turismo como, por ejemplo, es el caso de la Declaración de Manila sobre el Turismo mundial, en cuyo punto 4 indica que *“el derecho al uso del tiempo libre y especialmente el derecho de acceso a las vacaciones y a la libertad de viaje y de turismo, consecuencia natural del derecho al trabajo, están reconocidos por pertenecer al desarrollo de la misma personalidad humana, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como acogidos en la legislación de muchos Estados. Implica para la sociedad el deber de crear para el conjunto de los ciudadanos las mejores condiciones prácticas de acceso efectivo y sin discriminación a este tipo de actividad. Tal esfuerzo debe concebirse en armonía con las prioridades, las instituciones y las tradiciones de cada país”*<sup>112</sup>.

En concreto, la Constitución en su artículo 40.2, reconoce que los poderes públicos garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral y la existencia de unas vacaciones retribuidas.

La generalización del ocio y del tiempo libre en las sociedades industrializadas fue uno de los motivos que originaron el nacimiento del

---

<sup>112</sup> La Declaración de Manila sobre el Turismo mundial, fue el resultado de la Conferencia Internacional que sobre esta materia tuvo lugar en dicha ciudad, del 27 de septiembre al 10 de Octubre de 1980.

turismo como fenómeno de masas, tal y como lo conocemos en la actualidad. Precisamente esta vinculación del turismo con el ocio nos permitirá concluir que dicho sector se encuentra previsto en la Constitución dentro del principio rector de la política social y económica regulado en el artículo 43 apartado 3º de la misma, donde se indica que “los poderes públicos...facilitarán la adecuada utilización del ocio”, mientras en el artículo 50, dedicado a la protección de la tercera edad, se alude a que “los poderes públicos promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda y ocio”<sup>113</sup>.

Existen argumentos que con cierta contundencia nos permiten considerar que el turismo es ocio y que el ocio, en multitud de ocasiones, es turismo. Dichos argumentos están basados en la estadística que nos ofrece la OMT destacando que más de la mitad de todas las visitas de los turistas internacionales la constituyeron, en el año 2010, los viajes de ocio, recreo y vacaciones. Esto, nos lleva a la conclusión que la gran mayoría de desplazamientos turísticos internacionales, a nivel mundial, son realizados en periodos de descanso, ocio o vacaciones<sup>114</sup>.

Y, si estudiamos los datos ofrecidos por el Instituto de Estudios Turísticos en relación con el turismo interior<sup>115</sup>, también se deriva fácilmente que el motivo principal de los viajes realizados por nuestros residentes con destino España fue el ocio, recreo y vacaciones, pues supusieron un 53% del total de viajes realizados, seguido a bastante distancia por la visita a familiares o amigos, con un 27,1%, y los viajes de trabajo o negocios, con un 11,8%, constituyendo el descanso en campo y playa la principal motivación de los desplazamientos por razones de ocio,

---

<sup>113</sup> VILLANUEVA CUEVAS, Antonio.: La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo. *Revista General de derecho administrativo*, nº 28, 2011

<sup>114</sup> Organización Mundial del Turismo, página Web oficial, [www.unwto.org](http://www.unwto.org). Documento Panorama OMT del turismo mundial, edición 2011, pag. 3 (Última consulta 30/04/2012)

<sup>115</sup> Instituto de Estudios Turísticos, página web oficial, [www.iet.tourspain.es](http://www.iet.tourspain.es), documento estadístico FAMILITUR, correspondiente al año 2010.(Última consulta 12/03/2012)

con un 67,8%, al cual siguen los viajes para “otro tipo de ocio” con un 20,4% y el turismo cultural con un 10,2%.

Ello nos faculta para interpretar que dentro del principio rector incluido en el párrafo 3 del art. 43 de la Constitución, antes referido, se incluye de manera indudable la práctica del turismo, lo que conlleva que los poderes públicos deban desarrollar políticas tendentes a favorecer y proteger esta actividad, pues los principios rectores se configuran como *“objetivos que deben perseguir los poderes públicos y, en definitiva, directrices para el legislador”*<sup>116</sup>.

Es importante determinar la normativa vigente que regula el sector y las actividades turísticas. Las dos normas jurídicas preconstitucionales más importantes son la Ley de Competencias de 1963 y el Estatuto Ordenador de 1965. La primera pierde vigencia con la entrada en la escena jurídica de la Constitución española de 1978 y los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas, que han asumido competencia exclusiva sobre turismo dentro de su ámbito territorial. En cuanto a la segunda, los Decretos de transferencia, que, de acuerdo con la Constitución española y los Estatutos de Autonomía, traspasan las competencias a los Entes autonómicos, hacen que toda la legislación preconstitucional quede superada cuando las Comunidades Autónomas dictan su propia normativa.

Respecto al Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas de 1965, constituyó una herramienta fundamental en el crecimiento de turismo en España en la década de los sesenta y los setenta e intervenía en dos ámbitos muy concretos; las empresas turísticas privadas y las actividades turísticas privadas. Posteriormente, este Estatuto se desarrolló mediante Reglamentos que trataban de regular varios sectores de la actividad turística. Tanto el Estatuto como

---

<sup>116</sup> DÍEZ PICAZO, L. M<sup>a</sup>.: *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2<sup>a</sup> edición, Thompson-Cívitas, Cizur Menor, Navarra, 2005, pag. 66. Para un estudio más profundo del significado de los principios rectores de la política social y económica, se puede acudir, por todos, a este autor en págs. 66 y ss.

estos Reglamentos ya no están hoy vigentes, dado que, como hemos dicho antes, son las Comunidades Autónomas las que tienen competencias de ordenación turística dentro de su territorio y éstas han desarrollado su propia normativa<sup>117</sup>.

Si la Constitución española de 1978 contempla un modelo de organización territorial estructurado en tres niveles (estatal, autonómico y local), cada nivel tiene una cobertura constitucional en relación a su propia autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Además, cada nivel institucional puede actuar de forma autónoma dentro de su ámbito competencial, pero la diversidad de entes públicos y la distribución competencial material y territorial hace necesario que existan unos principios de relación entre ellas, sin perder de vista que no existe una delimitación absoluta en algunas materias, y muy especialmente en la turística<sup>118</sup>.

Debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha afirmado que los principios rectores de la política social y económica poseen el valor constitucional de orientar la actuación de los poderes públicos, donde se incluye el ejercicio de sus competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas<sup>119</sup>, y ello implica que el desarrollo, facilitación y protección del turismo, como contenido necesario del principio rector relativo al ocio, sea un objetivo a lograr en la ejecución de las competencias normativas que aquellas poseen, tanto las específicas sobre turismo, pero también sobre otras materias que puedan afectarles, y ello, en nuestra opinión, supone mucho más que la mera consideración del turismo como una prestación/recepción de servicios de naturaleza privada, lo que permitiría, como ha indicado BOUAZZA, abandonar la sectorialidad que tradicionalmente ha caracterizado a la intervención

---

<sup>117</sup> MIRABELL, IZARD, O. (coord.), ARCARONS, CAPELLÁ, GONZALEZ, Y PALLÁS.: *La Gestión Pública del Turismo*, UOC, Barcelona, 2010, Pág.25

<sup>118</sup> STC 86/1993, de 8 de marzo, RR Ar. 86, F. J. 11, y STC 123/84, RR Tribunal Constitucional 184/123, F. J. 5.

<sup>119</sup> STC 247/2007, de 12 de diciembre, F. J. 13, letra b.

administrativa en general, y desde luego, la relativa al sector turístico, para adoptar una regulación del turismo integral, integrada e integradora, que evite descoordinaciones e incoherencias<sup>120</sup>, y para lo cual, como hemos visto, poseemos los instrumentos jurídicos necesarios en la propia Constitución .

Las leyes generales de turismo que a raíz del año 78 han ido promulgando la Comunidades Autónomas, han partido de los dos grandes conceptos incluidos en el artículo 148.1.18 del texto Constitucional. Sería correcto analizar estos conceptos.

La ordenación y promoción del turismo han sido siempre el eje más importante de la política turística; la ordenación porque territorio, comunicaciones, naturaleza y actuaciones afectan profundamente a la estructura de país y, la promoción porque sin la comercialización y venta del producto turístico no se obtendrían los volúmenes económicos que han llevado al sector al primer puesto de los ingresos nacionales.<sup>121</sup>

Las Comunidades Autónomas tienen como exclusiva la competencia referente a la ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial. Es preciso delimitar claramente y abundar en el significado de "ordenación" y "promoción".

Por "ordenación" debe entenderse el conjunto de normas que se dictan por el Ente público con el fin de regular la actividad turística en un ámbito concreto. Es frecuente utilizar el término de ordenación turística para referirse tanto a los criterios urbanísticos de la política turística como a los sistemas de infraestructuras, equipamientos y servicios, como al concepto de normas legales que regulan el sector.

---

<sup>120</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, pags. 160-161

<sup>121</sup> BAYÓN MARINÉ, F., TAGLIAVIA LOPEZ, A., ESTEVEZ FONTELA, B., FERNANDEZ CRESPO, M. A.: *Unidad del Mercado Turístico español*, (Trabajo encargado por La Mesa del Turismo). Madrid, 1999.

Por "*promoción*" hay que entender el fomento de la actividad turística. Dentro de este fomento aparecen medidas de diferente naturaleza; económicas y no económicas. Promoción es el conjunto de actuaciones realizadas para alcanzar un logro determinado, y la promoción turística no puede olvidar que la dependencia social y económica del turismo no permite descuidar lo más mínimo esta parcela.

### II.5.3.3. JURISPRUDENCIA ESTATAL RELATIVA AL TURISMO

La complejidad creciente de la política turística y la definición paulatina de las políticas turísticas singularizadas por parte de las distintas Comunidades Autónomas, debía tener como consecuencia la emergencia de nuevos problemas y, en consecuencia, de planteamientos diferentes. Así mismo, el carácter interdisciplinar de una actividad que cada vez es más expansiva, como las consecuencias de una política que difícilmente conoce fronteras, exige resaltar la dimensión del actuar público<sup>122</sup>. El carácter divergente de los planteamientos comunitarios en relación a las políticas de los Estados miembros y el reducido interés que la Unión venía prestando al sector turismo, hacen, lógicamente que no exista; aunque cada vez con menos intensidad, puesto que se van logrando paulatinamente más acuerdos y consensos, identidades en sus actuaciones y toma de decisiones, por lo que, en última instancia, son los Altos Tribunales los que dilucidan las controversias que por estos hechos se producen en el seno de las administraciones públicas, creando una jurisprudencia que, a su vez, genera normas comunes de conducta en el sector.

En cuanto a los tribunales españoles, son diversos los temas abordados por estos en relación a las divergencias suscitadas en torno a

---

<sup>122</sup> TUDEL ARANDA, J.: *Derecho y Turismo*, Aquilafuente 79, Edit. Universidad de Salamanca, 2004, pag 23.



la problemática del turismo. Queriendo dar una visión panorámica de esta labor legislativa, detallamos, en conjunto, los grupos o áreas en los que se han tenido que pronunciar dichos tribunales nacionales.

El tema de las competencias incide de una forma más numerosa por ser este uno de los puntos más divergentes entre las administraciones, tanto en su exclusividad como en su distribución. Lógicamente y por ser competente para dilucidar las cuestiones, es el Tribunal Constitucional el que realiza esta función. También es competente el Alto Tribunal, en la interpretación de los artículos de la Constitución y de la Ordenación del Territorio. Por su parte, el Tribunal Supremo aborda temas como; Actividad Administrativa, Potestad Sancionadora, Principios de Legalidad y Proporcionalidad, e incluso de conceptualización del Turista.

Abundando en lo que comentábamos anteriormente, el ejercicio de las competencias administrativas en materia de turismo por las diferentes administraciones implicadas y, en concreto, la acción normativa, ha provocado un marco de actuación de la actividad turística dispar en el conjunto del territorio español. Se podría entender, pues, una ruptura en el sector público respecto a la actividad turística, es decir, una quiebra en el mercado único turístico.

Si consideramos al mercado único turístico como una unidad de acción en todo el territorio nacional (Estado, Comunidades Autónomas, Municipios); su concepto, su existencia, su equilibrio y desarrollo, se sustenta en cinco pilares independientes e interconexionados. Estos cinco fundamentos del mercado podríamos organizarlos como: Unidad de Concepto, Garantías legales y Administrativas, Unidad Económica, Libre Competencia y Libertad de Empresa y Unidad de Derechos de Usuarios y Consumidores<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> BAYÓN MARINÉ, F., TAGLIAVIA LOPEZ, A., ESTEVEZ FONTELA, B., FERNANDEZ CRESPO, M. A.: *Unidad del Mercado Turístico español*, Mesa del Turismo, Madrid, 1999

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha posicionado en cuanto a estos cinco bloques o conceptos intentando dirimir las diferencias que conceptualmente se dan en la concepción de dichos fundamentos.

## **II. 5. 4. LA NORMA AUTONÓMICA Y EN ESPECIAL LA C.A. DE ANDALUCÍA**

### **II.5.4.1. NORMATIVA AUTONÓMICA APLICADA AL TURISMO**

Las Comunidades Autónomas, mediante atribución expresa de sus Estatutos de Autonomía asumieron, en exclusiva, competencias en materia turística, concretamente sobre “*Ordenación y Promoción del turismo en su ámbito territorial*” como indica el (art. 148.1.18ª CE). En ausencia de una Ley General, la regulación autonómica del turismo se caracteriza por la dispersión normativa y la inseguridad jurídica a que conduce la coexistencia de normas de origen estatal, tanto anteriores como posteriores a la CE, y disposiciones autonómicas, de diferente rango normativo, aprobadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas que habían asumido las CCAA.

La reserva de ley en materia de Derecho Administrativo sancionador (art. 25.1 CE; STC 18/1981, de 8 de junio) determinó que sólo algunas CCAA regularan al máximo nivel normativo el régimen de infracciones y sanciones en materia turística, dejando al plano reglamentario la ordenación de los diversos sectores y aspectos de la actividad turística, evitando la aplicación supletoria de la ya obsoleta normativa estatal (art. 149.3.CE)<sup>124</sup>.

---

<sup>124</sup> AURIOLES MARTÍN A.: *Introducción al Derecho...*, pág.44.

La primera Ley turística autonómica data de 1994 (Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco (LOTPV) y es la que sirvió de modelo a las restantes. Posteriormente se fueron promulgando las demás leyes de turismo<sup>125</sup> de todas y cada una de las Comunidades Autónomas; la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias, la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia, la Ley 8/95, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid y así sucesivamente hasta las diecisiete Comunidades Autónomas.

La asunción de competencias normativas exclusivas, según AURIOLES MARTÍN, ha dado lugar a una “*babelización*” del ordenamiento turístico que plantea, como cuestión superior, su compatibilidad con los principios constitucionales de unidad del mercado español (arts.139.2 y 157.2 CE) e igualdad (arts.138.2 y 139.1 CE). Asimismo, la regulación integral del fenómeno turístico por las CCAA presenta problemas de delimitación de sus competencias legislativas exclusivas con las que la Constitución española reconoce, también en exclusividad, al legislador estatal.<sup>126</sup>

La aprobación de las Leyes de Turismo autonómicas ha desplazado a un segundo plano la destacada importancia que anteriormente había tenido las normas de rango reglamentario en la ordenación de la actividad turística. En el actual escenario, el ámbito de actuación de los reglamentos turísticos se tiene que ceñir al desarrollo de los preceptos legales (carácter excepcional de los reglamentos independientes), en aquellos aspectos técnicos que aconsejen su ubicación en una norma capaz de adaptarse mejor a las nuevas exigencias y demandas del sector.

---

<sup>125</sup> Incluso algunas de ellas ya reformadas en la actualidad.

<sup>126</sup> AURIOLES MARTÍN A.: *Introducción al Derecho...*, pág.44, párr. 3º.

No debe olvidarse, sin embargo, que la actuación del reglamentador turístico tiene como límite aquellas materias que, por expresa disposición de la CE, están excluidas de sus competencias y reservadas en exclusiva al legislador.

El turismo es un sector amplio y heterogéneo pero con una propia sustantividad, las Comunidades Autónomas han procurado dotarse de una gran ley que regule de forma global todo lo relacionado con el turismo; a las empresas y a las actividades turísticas. Se trata de las llamadas Leyes del Turismo. En este sentido, la ordenación turística se establece por medio de dichas leyes, que son un marco dentro del cual se pueden reconocer cada uno de los actores que participan o intervienen en la actividad turística, así como sus actividades funciones y competencias.

Estas leyes, que pueden recibir el nombre de Ley del Turismo, Ley de Ordenación del Turismo o Ley General del Turismo, incluyen en su ordenación diferentes aspectos dentro de su ámbito territorial:

- .- Los derechos y los deberes, tanto de los turistas como de los proveedores de los servicios turísticos.

- .- El alojamiento y las diferentes modalidades de éste

- .- La restauración y todos aquellos establecimientos que se dedican a servir comidas y bebidas.

- .- La intermediación, que incluye las Agencias de Viaje, las Centrales de Reservas y cualquier empresa que se dedique a la intermediación de los servicios turísticos.

- .- Los servicios y actividades de información turística.

- .- Las profesiones turísticas.

Las Leyes de Turismo establecen, además, el marco para el fomento, la planificación o la promoción turística, así como fijan los instrumentos

necesarios para llevar a término estas acciones. Asimismo, las Leyes de Turismo han incorporado instrucciones para la racionalización de los recursos en pos del respeto del medio ambiente y de un desarrollo sostenible de la actividad turística. También describen las competencias de cada una de las obligaciones de las administraciones turísticas del territorio<sup>127</sup>

TUDELA ARANDA<sup>128</sup>, en su obra, indicaba que en la legislación autonómica se va a producir un cambio en la concepción que del turista se había sostenido en el Derecho Español hasta ese momento. Según este autor, el Decreto 231/1965, de 14 de enero, que aprobaba el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas, regulaba la situación jurídica del turista, al dedicar sus arts. 16 a 21 a la clientela, si bien *“puede apreciarse la posición secundaria que el cliente ocupaba en la mente del administrador de turno, frente a la posición primeriza dada a unas empresas que eran el soporte de un fenómeno de innegables consecuencias económicas”*. Según el mismo autor, en la legislación autonómica, sin grandes cambios, se va a producir una modificación en el fondo, dado que, de la empresa turística como centro de atención, se va a pasar al turista como *“objeto de atención prioritaria, al que Administración pública y empresas deben cuidar”*, adquiriendo con ello *“individualidad propia”*. Tal situación, a juicio de dicho autor, determina la utilización del término *“usuario turístico”*, en sustitución del de *“turista”*.

---

<sup>127</sup> MIRABELL IZARD, O. (coord.), ARCARONS, CAPELLÁ, GONZALEZ, Y PALLÁS.: *La Gestión Pública del Turismo*, UOC, Barcelona, 2010, Pág.23 y ss.

<sup>128</sup> TUDELA ARANDA, J.: *Estudios sobre el Régimen Jurídico del Turismo*. Diputación de Huesca. Huesca 1997, Pág. 327.

#### II.5.4.2. NORMATIVA AUTONÓMICA TURÍSTICA (EI CASO DE ANDALUCIA)

El clima, la herencia cultural, la riqueza paisajística, la variedad de la oferta y la buena relación calidad-precio constituyen las principales bazas del turismo andaluz. La cifra anual de visitantes supera los 21,7 millones, casi el triple de la población regional. Andalucía es la comunidad autónoma más visitada por turistas españoles y se sitúa entre los primeros lugares en cuanto a receptora de extranjeros, especialmente británicos, alemanes y franceses. Tan sólo es superada por Cataluña y Canarias en plazas de alojamientos hoteleros y campings (más de 311.000).<sup>129</sup>

Los destinos tradicionales son las playas (la Costa del Sol malagueña reúne en poco más de 100 kilómetros más de la mitad de las plazas hoteleras de todo el litoral andaluz) y las ciudades monumentales como Sevilla, Córdoba, Granada, Úbeda y Baeza. En los últimos años se está produciendo también un importante desarrollo del turismo rural y de interior, apoyado en la riqueza natural de la región.

La oferta turística andaluza incluye además una completa red de instalaciones de ocio. A los grandes parques temáticos como el de Isla Mágica en Sevilla se añaden, entre otros atractivos, la mayor concentración de campos de golf de España (un total de 101) y la estación de esquí más meridional de Europa, Sierra Nevada. La comunidad también cuenta con 51 puertos deportivos y casi 20.000 puntos de amarre.<sup>130</sup>

Hay que decir en el plano económico y social referido al sector en general, que el Turismo al que es de aplicación el ámbito legal que hemos descrito anteriormente, que actualmente este sector representa el 11% del PIB andaluz. En este sentido el sector servicios, en torno al

---

<sup>129</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/andalucia/economia/turismo.html> (Visto última vez 31 Octubre 2012)

<sup>130</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/andalucia/economia/turismo.html> (Visto última vez 31 octubre 2012)

turismo y al comercio, es el de mayor peso relativo en Andalucía, tanto por su peso en el Valor Añadido Bruto regional (70,9% en 2011) como por su importancia desde el punto de vista del empleo (suma el 75,6% de la población ocupada) y su capacidad de arrastre sobre otras actividades económicas.

Con todo, la legislación turística en Andalucía adolecía de dos problemas básicos, por un lado; la dispersión normativa, por el otro; la confusión en cuanto a la supletoriedad de la normativa estatal. Ambos problemas motivados por la falta de una ley propia que regulara el sector de manera general y global.

En este sentido, el artículo 37 de La Ley Orgánica 2/2007, Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, expresa de forma inequívoca que *“los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:*

*14º. El fomento de los sectores turístico y agroalimentario, como elementos económicos estratégicos de Andalucía.*

Sobre competencias de la comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 71 de la citada Ley (2/2007), en el que se fundamenta la reciente Ley de Turismo de Andalucía 13/2011, expresa que...*“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta; así como la coordinación de los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero: la regulación de los derechos y*

*deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo”*.<sup>131</sup>

Como paso previo a legislación descrita y con la promulgación de su primera Ley del turismo, Ley 12/1999 de 15 de diciembre de 1999, Andalucía reconoce, desde el punto de vista jurídico y político, la importancia real que el turismo tiene para la Comunidad Autónoma como motor de desarrollo y como generadora de riqueza y empleo. A la vez, es la única forma de profundizar en la verdadera autonomía, ya que así, se ejercitan las competencias que el Estatuto de autonomía le ha otorgado<sup>132</sup>.

Una vez creado este lecho legal y basado en la Ley Orgánica 2/2007, la producción normativa andaluza no se para ahí y se promulga la reciente ley 13/2011, de 28 de diciembre, de Turismo de Andalucía, que pretende consolidar un marco jurídico general y homogéneo del que emane toda la producción normativa en materia de turismo de la Comunidad Andaluza. La nueva ley del Turismo de Andalucía viene a derogar la anterior introduciendo novedades importantes como las previsiones de carácter turístico-territorial, previendo la norma una serie de instrumentos de planificación y ordenación de los recursos turísticos de Andalucía. Así, el instrumento básico previsto en la Ley es el Plan General de Turismo. Además de éste, están previstos otros instrumentos que deberán ajustarse al referido Plan General. Estos otros son los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas; la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía; los Programas de Recualificación de Destinos; los Planes Turísticos de Grandes Ciudades y los Programas de Turismo Específico.

---

<sup>131</sup>[http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/\(Ultimaconsulta12/02/2012\)](http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/(Ultimaconsulta12/02/2012))

<sup>132</sup> Texto de la intervención de D. Rafael Rodríguez de León, Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo y Deporte, en la mesa Redonda sobre “La futura ley del Turismo de Andalucía” celebrada en Málaga el 21 de mayo de 1998 dentro de las jornadas I y II de Derecho Turístico.



De igual forma, se plantea una especial atención a un nuevo concepto de turista y a un nuevo escenario económico que engloba la actividad turística. Esta nueva Ley incide especialmente en la sostenibilidad, la responsabilidad, la innovación y en la calidad del producto turístico en general.<sup>133</sup>

Con los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y Actividades Turísticas, la ley crea nuevos instrumentos de planificación territorial del turismo, que desarrollarán las determinaciones del Plan General de Turismo en sus respectivos ámbitos territoriales, gozando de la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio de la Ley 1/1994, de 11 de enero, y estando sometidos a la evaluación ambiental de planes y programas prevista en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Entre su contenido mínimo para cada territorio figurará el modelo turístico aplicable, la identificación de sus recursos turísticos en sentido amplio, la evaluación de la incidencia ambiental del modelo turístico elegido, la evaluación de necesidades relativas a las infraestructuras, dotaciones y equipamientos que posibiliten el modelo turístico propuesto o la eventual identificación de espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo.

Otro de los instrumentos de planificación territorial del turismo son los Planes Turísticos de Grandes Ciudades (art. 15), que son planes turísticos específicos para la promoción y fomento del turismo, aprobados a solicitud de los municipios, para ciudades con población de derecho superior a los cien mil habitantes. Se articulan mediante la celebración de convenios de colaboración entre la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo y la persona titular del órgano competente de la Administración.

Podemos advertir que junto a disposiciones de ordenación del sector, planificación y fomento, encontramos un buen número de normas de Derecho privado. Así, en el marco del objetivo general de defensa y

---

<sup>133</sup> Ley 13/2011, de Turismo de Andalucía, Exposición de motivos.

protección de los usuarios de los servicios turísticos, considerando tales las personas físicas que, como destinatarias finales, reciben algún servicio turístico [arts. 1, g) y 2, i)], su Título IV formula los derechos y obligaciones de las partes. Contiene primero el catálogo de los correspondientes a los usuarios: entre los derechos, los de información, prestación de los servicios, formular quejas y reclamaciones y acudir a un sistema de mediación en materia de turismo a través de mecanismos de naturaleza arbitral (art. 21). Lo mismo se hace respecto a las empresas turísticas en los arts. 23 a 26. Entre las obligaciones del prestador de servicios turísticos, destaca el régimen de la sobrecontratación regulado en el art. 25, conforme al cual las personas titulares de establecimientos de alojamiento turístico no podrán contratar plazas que no puedan atender en las condiciones pactadas, so pena de incurrir en responsabilidad frente a la Administración y las personas usuarias, que será objeto del correspondiente procedimiento sancionador. En caso de sobrecontratación, deberán: proporcionar a los afectados alojamiento en otro establecimiento de la misma zona de igual o superior categoría y en similares condiciones a las pactadas; sufragar los gastos de desplazamiento hasta el establecimiento definitivo de alojamiento; abonar la diferencia de precio respecto del nuevo, si la hubiere, y cualquier otro gasto que se origine hasta el comienzo del alojamiento, sin perjuicio de su derecho, en su caso, a repercutir tales gastos a la empresa causante de la sobrecontratación. En el supuesto de que el importe del nuevo alojamiento sea inferior al del sobrecontratado, su titular devolverá la diferencia a la persona usuaria.

Se impone a las empresas turísticas el deber de información al usuario respecto, entre otros extremos, a las condiciones y cláusulas generales utilizadas, incluidas las cláusulas relativas a la legislación y jurisdicción aplicables al contrato; el precio del servicio o el presupuesto suficientemente detallado; las principales características y condiciones de prestación del servicio ofertado, con objetividad y veracidad; y el seguro o las garantías exigidas y, en particular, los datos de la entidad aseguradora y la cobertura geográfica del seguro (art. 26.1). La

información se proporcionará de forma clara e inequívoca, antes de la celebración del contrato o, cuando no haya contrato por escrito, antes de la prestación del servicio en el lugar de celebración del contrato o de prestación del servicio; por vía electrónica, a través de una dirección facilitada por la empresa; o incluyéndola en toda la documentación informativa que la empresa facilite a las personas usuarias, en la que se presenten de forma detallada sus servicios (art. 26.2).

La Ley dedica el Capítulo I de su Título V (arts. 28-36), dentro de la ordenación de la oferta turística, a los servicios, actividades y establecimientos turísticos, con normas sobre libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, precios, signos distintivos y publicidad. Los establecimientos turísticos, que deberán cumplir las normas vigentes sobre accesibilidad de las personas que sufran discapacidad (art. 35.2), tienen la consideración de públicos, sin que la entrada a los mismos pueda ser restringida por razones de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación (art. 36.1).

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se exige a los prestadores de los servicios turísticos de intermediación, de organización de actividades de turismo activo y de alojamiento en campamentos de turismo, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional adecuado u otra garantía equivalente que cubra los daños que se puedan provocar en la prestación de dicho servicio turístico, cuyos términos se determinarán reglamentariamente, como requisito para el ejercicio de la actividad y con carácter previo a la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía (art. 39). En consonancia, se tipifica como infracción grave su falta de formalización o de mantenimiento de la vigencia o cuantía (art. 71.18).

Se regulan los establecimientos en régimen de propiedad horizontal y otras figuras afines (art. 42), los campamentos de turismo o campings

(art. 46), las casas rurales (art. 47), las viviendas turísticas de alojamiento rural (art. 48 y disp. transitoria 3.<sup>a</sup>), el régimen de aprovechamiento por turno en establecimientos de alojamiento turístico (art. 49) y la intermediación turística (art. 50).<sup>134</sup>

Centrando nuestro comentario en aspectos relevantes de las modificaciones que se han descrito anteriormente y sin ánimo exhaustivo, valoramos, como ejemplo, dos de ellos; por un lado, la definición de suelo calificado de “uso turístico”, modificando la LOUA, y por otro, la regulación de los establecimientos de alojamientos turísticos.

En cuanto a la definición de “uso turístico” y la modificación de la LOUA en este concepto, la Disposición Final segunda de la Ley 13/2011 del Turismo de Andalucía modifica la Ley de ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) añadiendo una nueva Disposición Adicional novena con el título “ Caracterización del suelo calificado de uso turístico”, para el que establece la obligatoriedad de tener un porcentaje superior al cincuenta por ciento de edificabilidad del ámbito del sector, dedicado a “Establecimientos de Alojamiento Turístico” que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación. Dicho porcentaje se puede reducir en cinco puntos porcentuales, siempre que la edificabilidad se destine a otros servicios turísticos definidos como tales en la legislación turística (por ejemplo; Agencias de Viajes).

En cuanto a la regulación de “establecimientos de alojamiento turístico”, la ley regula a estos en los artículos 40 a 54 de la Sección 1<sup>a</sup>,

---

<sup>134</sup> MORILLAS JARILLO, María José.: “Legislación: Ley de Turismo. Acción voluntaria. Jurisprudencia del TJUE y del TS”. *Derecho de los Negocios*, Nº 258, marzo 2012, La Ley digital.es

Capítulo III, Título V. Establece la ley que pueden ser Establecimientos de Alojamiento turístico los siguientes: Establecimientos Hoteleros, Apartamentos Turísticos, Campamentos de Turismo o Campings, Casas Rurales y cualquier otro que se establezca reglamentariamente.

De forma específica, atendiendo a la ubicación territorial de los Establecimientos y respetando las determinaciones de ordenación territorial y urbanística, reglamentariamente podrán establecerse requisitos consistentes en:

- La fijación de un parámetro mínimo, expresado en metros cuadrados de parcela, por cada plaza o unidad de alojamiento turístico.
- La determinación de la superficie de parcela mínima para su emplazamiento.

De igual modo Se establece una regulación más pormenorizada del principio de unidad de explotación que la anterior norma prácticamente se limitaba a mencionar. Así, el artículo 41 define la unidad de explotación como *“la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo ejercida la gestión del conjunto por una única empresa titular.”*

La empresa explotadora deberá acreditar ante la Administración turística, en la forma establecida reglamentariamente, la titularidad que le habilite para la explotación de la totalidad de las unidades de alojamiento turístico que constituyen el Establecimiento. La vigencia de la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía quedará condicionada al mantenimiento de la titularidad de todas las unidades de alojamiento, y de no ser así, procederá la modificación o revocación de la inscripción, si bien, se permite que por causa no imputable a la empresa explotadora, un porcentaje igual al 10% o inferior de las unidades de alojamiento en régimen de división horizontal no estén incorporadas la unidad de explotación, sin que procedan medidas sancionadoras.

El mismo precepto dispone cuáles son las actuaciones que contrarían el principio de unidad de explotación y que, por ende, se prohíben, constituyendo su vulneración una infracción calificada como muy grave. Además de constituir una infracción, tal vulneración puede implicar la modificación o pérdida de la inscripción en el Registro de Turismo:

- Destinar las unidades de alojamiento a un uso distinto al de alojamiento turístico, ya sean residenciales u otros.
- La existencia de unidades de alojamiento, cuya explotación no corresponda a la empresa titular.

Siguiendo con establecimientos hoteleros, la ley mantiene la clasificación de los mismos en los siguientes grupos: Hoteles, Hoteles-Apartamentos, Hostales y Pensiones.

La nueva norma prevé expresamente la compatibilidad en el mismo inmueble de:

- Hoteles y hoteles-apartamentos siempre que sean de la misma categoría.
- Hoteles u hoteles-apartamentos con establecimientos de apartamentos turísticos pertenecientes al grupo edificios/complejos, siempre que sean de similar categoría.

Dicha previsión no figuraba en la Ley 12/1999, pero sí en el Decreto 47/2004 de Establecimientos Hoteleros, el cual no ha sido derogado expresamente. Por ello hay que entender que los requisitos citados habrá que complementarlos con los que figuran en el artículo 7 de dicho Decreto.

En cuanto a los Apartamentos Turísticos nos encontramos con la novedad consistente en que los mismos se clasifican en:

- Edificios/Complejos, definidos como aquellos Establecimientos integrados por tres o más unidades de alojamiento que ocupan la

totalidad o parte independiente de un edificio o de varios, disponiendo de entrada propia y, en su caso, ascensores y escaleras de uso exclusivo.

- Conjuntos, definidos como aquellos Establecimientos integrados por tres o más unidades de alojamiento ubicadas en un mismo inmueble o grupos de inmuebles, contiguos o no, ocupando solo una parte de los mismos.

Con respecto a los Inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno que en la Ley de Turismo de 1999 figuraban como un tipo de Establecimiento de alojamiento turístico más, el artículo 49 de la nueva Ley establece la posibilidad de comercializar en régimen de aprovechamiento por turno las unidades de alojamiento de cualquiera de los Establecimientos. En este caso, también se deberá cumplir el principio de unidad de explotación.

También introduce la ley 13/2011, nuevas fórmulas de negocio para estos establecimientos de alojamientos turísticos en régimen de propiedad horizontal y “figuras afines” (condominio). Únicamente podrán acceder a este régimen los establecimientos de alojamiento turístico con categoría mínima de cuatro estrellas, o de tres llaves, estando sometidos en todo caso al cumplimiento del principio de unidad de explotación. Además, se exigirá, entre otros requisitos, que cada una de las personas propietarias se comprometa por escrito a que el inmueble en su conjunto, incluyendo las zonas comunes y todas las unidades de alojamiento, sea gestionado por una única empresa explotadora, mediante la suscripción del correspondiente contrato cuya vigencia no será inferior a diez años.

Si se constituye un régimen de propiedad horizontal deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad mediante Nota Marginal lo siguiente:

- La afección al uso turístico que recae sobre cada unidad de alojamiento.
- La cesión del uso de forma permanente a la empresa explotadora.

El mismo artículo (42) que permite la constitución del régimen de propiedad horizontal dispone que se deberá garantizar que en ningún caso las personas propietarias o cesionarias podrán darle un uso residencial a las unidades de alojamiento, entendiéndose como uso residencial lo siguiente:

- El reconocimiento en el contrato que se firme con la empresa explotadora de una reserva de uso, o de un uso en condiciones ventajosas, a las personas propietarias de las unidades de alojamiento por un periodo superior de dos meses al año.
- El uso de la unidad de alojamiento por parte de las personas propietarias por un periodo superior a dos meses al año.

Como conclusión a estas dos materias analizadas; el “uso turístico” y la “regulación de los establecimientos de alojamientos turísticos”, podemos resaltar los siguientes aspectos:

- La modificación de la LOUA en cuanto a la definición del suelo calificado de “uso turístico”.
- La regulación por vía reglamentaria de la densidad máxima de plazas o unidades de alojamiento por metro cuadrado de suelo, y a su vez, el establecimiento de parcela mínima para la implantación de cualquier tipo de Establecimiento de alojamiento turístico.
- La posibilidad de constituir un régimen de propiedad horizontal en todos los tipos de Establecimientos, incluyendo los hoteleros, siempre que se cumplan los requisitos establecidos.
- La dificultad de compatibilizar el principio de unidad de explotación, que obliga a la empresa explotadora a obtener un título que le habilite la explotación de todas las unidades de alojamiento turístico, con un margen máximo del 10%, que pudieran estar excluidas de dicha unidad de explotación, con el régimen de propiedad horizontal, que permite la transmisión a terceros de cada una de las unidades de alojamiento que integran el Establecimiento.
- La posibilidad de compatibilizar la existencia de Hoteles y Hoteles Apartamentos en el mismo Edificio o Complejo, y a su vez, de éstos con los Apartamentos turísticos.



- La posibilidad de establecer el régimen de aprovechamiento por turno en todos los tipos de Establecimiento de alojamiento turístico, incluidos los hoteleros.

No obstante lo anterior, la ley se expande a más conceptos y cambios importantes en el sector; como la clasificación de la oferta turística andaluza en dos grandes bloques: “servicios turísticos” (entre los que estarían las empresas de alojamiento, intermediación, información turística, organización de actividades y restauración) y “actividades con incidencia en el ámbito turístico” (actividades deportivas, de ocio y entretenimiento, balnearios y spas, servicios de recepción, aprendizaje de lengua castellana, conocimiento de la cultura andaluza o del flamenco, y transporte turístico).

Transpone al ordenamiento andaluz la Directiva 123/2006/CE, relativa a los servicios en el mercado interno (Directiva Bolkestein), por lo que cualquier persona prestadora de servicios turísticos podrá establecerse libremente en Andalucía sin más limitaciones que las derivadas del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que les sean de aplicación, y con el único requisito de la prestación de una declaración responsable o la comunicación o el otorgamiento de habilitación contemplados en la propia norma.

En cualquier caso, quienes ejerzan legalmente una actividad turística en otra Comunidad Autónoma podrán desarrollarla en Andalucía sin necesidad de presentar la citada declaración o comunicación. Además, los prestadores de servicios turísticos establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea podrán prestar libremente servicios turísticos de carácter temporal en Andalucía sin necesidad de presentar declaración responsable alguna.

Por otra parte, la ley suprime la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía y la Oficina de Calidad del Turismo de Andalucía. También, ha renunciado a una de las medidas que figuraban en su anteproyecto; la

eliminación de la figura de las viviendas turísticas de alojamiento rural, caracterizadas por cumplir los mismos requisitos que las casas rurales pero sin prestar ningún servicio adicional al de alojamiento, lo que hubiese supuesto la pérdida de una renta complementaria fundamental para algunas de las zonas con menos recursos económicos del territorio andaluz.

Esta nueva regulación, Ley 13/2011, de 28 de diciembre, del Turismo de Andalucía, se adapta al nuevo marco establecido en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y a la regulación de las competencias de las Administraciones Locales establecida por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que exigía una revisión de la normativa turística de máximo rango.

La Ley de Autonomía Local de Andalucía, considerada como el "*Estatuto de los Ayuntamientos*" y pionera en España, responde a las demandas históricas de los consistorios andaluces y supondrá la reducción de la tutela previa que hasta ahora ejercía la Junta sobre diversas materias. La LAULA establece una nueva arquitectura municipal en la comunidad al determinar, por primera vez y de forma clara y precisa, las competencias de ayuntamientos y diputaciones. Los consistorios tendrán un total de 29 competencias propias (artículo 9), mientras que las instituciones provinciales asumen la asistencia a las corporaciones locales en diversas materias (artículos 11-15). Las 29 competencias propias que establece el texto están relacionadas con la ordenación, gestión y disciplina urbanística; la planificación y gestión de viviendas de protección oficial; la gestión de servicios sociales comunitarios y otros servicios; la promoción y defensa del medio ambiente; la promoción y defensa de la salud pública; la seguridad en las actividades en espacios públicos; la defensa y protección de usuarios y consumidores; *la promoción del turismo*; las actividades culturales y el deporte y equipamientos deportivos de uso público, entre otras. Concretamente, el artículo 9 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía,

relativo al turismo, dice así: *“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:*

*16. Promoción del turismo, que incluye; la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés, la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía y, el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia”.*

El texto establece los procedimientos para la posible transferencia de competencias desde la Junta de Andalucía, que se realizará por ley, así como de delegación del ejercicio de las mismas, mediante decreto del Consejo de Gobierno, garantizando además que ambos procesos se realizan junto con los recursos necesarios.

Por su parte, la Ley 13/2011 (nueva Ley del Turismo de Andalucía) en lo que hace a las competencias propias de los municipios en materia de turismo, su art. 4 remite a las determinadas en el art. 9.16 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (visto anteriormente). A su vez, el art. 5 de la Ley atribuye al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en la Ley de Autonomía Local de Andalucía. Sobre competencias, en general y específicas, hablaremos en nuestro próximo Capítulo III.

Si tuviéramos que atribuir un espacio físico en la naturaleza, predominante, donde los ciudadanos desarrollan buena parte de sus actividades de ocio, esparcimiento, recreación, etc., estos serían sin lugar a dudas los Parques Nacionales, tanto por el nivel cuantitativo de los mismos en todo el Estado, como por su relevancia en las actividades que permiten: senderismo, escalada, espeleología, bicicleta de montaña, carreras de orientación, parapente, ala delta, descenso de barrancos,

piragüismo natación, etc.,<sup>135</sup> actividades todas encuadradas en el Turismo Activo, así como el régimen en las zonas de acampadas y prácticas de vivaqueo<sup>136</sup>, y todas las actividades del turismo ecológico.

En este sentido, la Comunidad Andaluza ha apostado también por el Turismo Activo, reconociendo su importancia a través de la normativa emanada, tanto de su Ley de Turismo, como del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo en el medio rural y turismo activo, y de la posibilidad que prevé el mismo decreto, en su artículo séptimo bajo la rúbrica, *respeto al medio ambiente*, se aprueba la Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.

A este respecto, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de ordenación y promoción del turismo y de espacios naturales protegidos, vías pecuarias y terrenos forestales, a tenor de los apartados 17, e y 7, e, respectivamente, del artículo 13 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo (derogada), estableció el marco jurídico en el que se desarrolla el turismo en Andalucía, previendo que, además de los servicios turísticos establecidos en su artículo 27, mediante Decreto podrá reconocerse carácter turístico a cualquier otro que sea susceptible de integrar la actividad turística.

Por su parte la nueva Ley del turismo de Andalucía, 13/2011, en su Título V, considera como servicio turístico la organización de actividades de turismo activo, siendo éstas las relacionadas con actividades

---

<sup>135</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: "La Protección de los Espacios Naturales" en TORRES LOPEZ, M.A. y ARANA GARCÍA, E. *Derecho Ambiental (Adaptado al EEES)*, Tecnos, Madrid, 2012, págs.244-269.

<sup>136</sup> Vivaquear, o lo que siempre se ha llamado "acampada de fortuna", se define como dormir o descansar durante la noche al raso o intemperie, usando o no elementos de abrigo, como saco de dormir, funda de vivac o los medios que proporciona el entorno sin alterarlo.

deportivas que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza, y las integrantes del turismo ecológico o ecoturismo, siendo éstas las que se basan en el aprecio, disfrute, sensibilización, estudio e interpretación de los recursos naturales.

El Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo en el medio rural y turismo activo ha reconocido el carácter de servicio turístico a las actividades integrantes del turismo activo, considerando como tales aquellas relacionadas con actividades deportivas que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales le es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza<sup>137</sup>. Aunque este Decreto es la primera norma que emplea la expresión turismo activo, no procede sin embargo a definirlo. Con todo es importante precisar que el turismo activo no es considerado en Andalucía como una modalidad turística sino más bien como una actividad turística o un servicio turístico en sí.<sup>138</sup>

Igualmente, este decreto resulta "necesario ante la diversidad de modalidades" que se ofertan en el denominado turismo activo y de aventura, y ante la "creciente exigencia de calidad que requieren los mercados". Con este decreto, las empresas de turismo activo que presten sus servicios en la Comunidad andaluza se encontrarán reguladas en una norma específica, lo que contribuye a "aumentar la calidad y seguridad de los servicios turísticos" que se ofertan. Esta norma regula a las empresas de turismo activo como un producto turístico "diferenciado". Además, con esta regulación se incluyen estas actividades en el conjunto del producto turístico andaluz, "al encauzarlo dentro de un desarrollo sostenible y de respeto al medio ambiente". A este respecto, según el profesor JIMENEZ

---

<sup>138</sup> PEREZ MONGUIÓ, José María.: *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pág. 472

SOTO, la presencia ecológica en el Derecho ya surgió con fuerza a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, aunque esto no quiera decir que no existieran normas protectoras de los Espacios Naturales, donde se puede desarrollar la mayor parte de las actividades de turismo activo, ya que en el caso concreto de España, los Parques Nacionales tuvieron una temprana regulación en el año 1916, a través de la Ley de 7 de diciembre.

No obstante, La regulación del turismo activo es relativamente reciente y su regulación ha sido realizada generalmente a través de reglamentos a las leyes del turismo autonómicas. De hecho, la gran parte de las citadas leyes no han contemplado referencia específica alguna a este tipo de actividades<sup>139</sup>.

Uno de los antecedentes que influyeron e incluso podemos decir que dio origen a la normativa de turismo activo en Andalucía, es el Plan SENDA de 1999. Este Plan fue impulsado desde la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, con el fin de dar respuesta a las necesidades de planificación y coordinación detectadas en torno a las actividades turísticas desarrolladas en el espacio rural, necesidades que no sólo fueron apreciadas en el seno de la Administración, sino que habían venido siendo objeto de reclamación por el conjunto de actores intervinientes en la actividad.

Concretamente la Comunidad Autónoma andaluza, podemos decir que dispone de una amplia muestra de ecosistemas, resultado de la evolución natural y de la forma de aprovechamiento de los recursos por parte de los seres humanos que han poblado y pueblan su territorio, donde la gran diversidad biológica, paisajística y geológica hacen que se considere a

---

<sup>139</sup> Una de las excepciones podría ser la Ley La Rioja 2/2001, en su artículo 22.3, se refiere expresamente a las actividades de turismo activo, sin embargo debemos indicar que este apartado es una incorporación que se realizó a través del artículo 37 de la Ley 13/2005. Con posterioridad si se han aprobado leyes que tenían apartados específicos dedicados al turismo activo, véase, por ejemplo, el título IV, capítulo VI de la Ley Aragón 6/2003.

esta región una de las más ricas y mejor conservadas de Europa, como demuestra la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA), la cual constituye un perfecto ejemplo de “eco desarrollo”, es decir, la posibilidad de permitir las actuaciones humanas en la naturaleza sin deteriorar el medio ambiente, para que puedan disfrutar de ella tanto las generaciones presentes como venideras.<sup>140</sup>

Así, a la hora de determinar el régimen jurídico de las actividades de Turismo Activo, deberemos referirnos a los instrumentos aprobados por Decretos de los consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Estos instrumentos de planificación y conocimiento son los PORN (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales)<sup>141</sup>. En el Caso de Andalucía, los órganos colegiados de participación son Las Juntas Rectoras de los Parques Naturales de Andalucía, previstos en el artículo 20 de la ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales de Andalucía, y Decreto 239/1997, de 15 de octubre, por el que se regula la constitución, composición y funciones de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales, y en cuyo contenido podemos encontrar desde la determinación de las limitaciones de uso y actividades que han de establecerse para la conservación de los espacios naturales, así como la concreción de aquellas actividades que habrán de someterse a la Evaluación de Impacto Ambiental, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno, en este caso, de la Junta de Andalucía.<sup>142</sup>

Por su parte, los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), que son aprobados por Decreto de las Comunidades Autónomas, pormenorizan las directrices de los PORN, contemplando con minuciosidad las prescripciones que debe seguir la Administración competente a la hora de

---

<sup>140</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: “La Protección de los Espacios Naturales”...pág. 252.

<sup>141</sup> La ley estatal, en este caso la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, elabora las directrices para que “la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán de ajustarse Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas...” artículo 16.2.

<sup>142</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: “La Protección de los Espacios Naturales”...pág. 251.

gestionar el parque, los aprovechamientos y usos prohibidos y permitidos y la medida de realizarlos.

#### **II.5.4.3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LOS DECRETOS DE TRANSFERENCIAS EN MATERIA DE TURISMO**

Los Estatutos de Autonomía, son leyes estatales de carácter orgánico. Se aprueban a través de Ley Orgánica y es vigente en el territorio autonómico. Rige las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Presenta un aspecto paccionado, es decir, lo proyectan los representantes de la autonomía y concurren dos voluntades; tanto la autonómica como la estatal. El Estatuto, como cualquier otra ley, está subordinado a la Constitución.

Por otro lado, los Reales Decretos de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas<sup>143</sup> son normas aprobadas previo el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta, (Comisión paritaria integrada por el Gobierno de la Nación y el de la Comunidad Autónoma correspondiente) cuya función es especificar los medios humanos, materiales<sup>144</sup> y financieros necesarios<sup>145</sup> para que las Comunidades

---

<sup>143</sup> El TC se ha manifestado en sentencia 88/1.987, de 2 de junio, indicando en su F.j.3º, *"que los Reales Decretos de Transferencia no pueden alterar la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía"*.

<sup>144</sup> En este sentido, el TC ha afirmado que *"los Reales Decretos de Transferencias, lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que si lo son, y por tanto a confirmar el carácter de las competencias comunitarias sobre la materia de que se trate"*, sentencia 125/1.984, de 20 de noviembre, en su F.j. 1º. Igualmente son de destacar las SSTC 87/1.983, de 27 de octubre la cual nos indica que *"los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios naturales y humanos para ejercerlas..."*, 158/1.986, de 11 de diciembre, que decía que *"los Decretos de transferencias de servicios no son ciertamente disposiciones atributivas de competencias..."*, 96/1.986, de 10 de julio, recordaba que *"los Reales Decretos de traspaso de servicios se limitan a transferir éstos y no transfieren competencias"*, y 13/1.988, de 4 de febrero, la cual establecía al referirse a los Reales Decretos que *"no es una norma de asunción de competencias, sino de ordenación del procedimiento de traspaso de los servicios, inherente a las competencias asumidas, en el cual viene a insertarse"*.

<sup>145</sup> La relación esencial entre autonomía financiera (art. 156.1 CE) y autonomía política se traduce en la necesidad de transferir medios financieros a las Comunidades



Autónomas puedan ejercitar las competencias que han asumido en sus respectivos Estatutos.

Los Reales Decretos de transferencia<sup>146</sup> tienen como única misión, pues, la acabada de señalar. No se les puede considerar, por tanto, como norma atributivas de competencias, como reiteradamente ha puesto de relieve la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“los Reales Decretos de transferencias, lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que sí lo son, y por tanto a confirmar el carácter de las competencias comunitarias sobre la materia de que se trate”*<sup>147</sup>.

Referidos al turismo, estos Reales Decretos y en el caso de Andalucía, el traspaso de competencias se materializa a través del Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de

---

Autónomas para que éstas puedan cumplir su cometido y ejercer las competencias que les son propias.

<sup>146</sup> La relación de los Reales Decretos de traspaso en materia de turismo es la siguiente:

- Andalucía: RD 698/1979, de 13 de febrero
- Aragón: RD 298/1979, de 26 de enero
- Principado de Asturias: RD 2874/1979, de 17 de diciembre
- Islas Baleares: RD 2245/1979, de 7 de septiembre
- Islas Canarias RD 2843/1979, de 7 de diciembre
- Cantabria: RD 2339/1982, de 24 de julio
- Castilla la Mancha: RD 3072/1979, de 29 de diciembre
- Castilla-León: RD 2367/1984, de 11 de abril
- Cataluña: RD 2115/1978, de 26 de julio
- Extremadura: RD 2912/1979, de 21 de diciembre
- Galicia: RD 212/1979, de 26 de enero
- La Rioja: RD 2772/1983, de 1 de septiembre
- Madrid: RD 697/1984, de 25 de enero
- Murcia: RD 466/1980, de 29 de febrero
- Navarra: RD 1121/1985, de 19 de julio
- País Vasco: RD 2488/1978, de 25 de agosto
- C. Valenciana: RD 299/1979, de 26 de enero
- Ceuta: RD 2499/1996, de 5 de diciembre
- Melilla: RD 337/1996, de 23 de febrero

<sup>147</sup> Véase, entre otras, la STC 125/1.984, de 20 de diciembre, F.j. 1º.

turismo (preautonómico), el Decreto 14/1979, de 9 de julio, de regulación del ejercicio de competencias en materia de turismo por los órganos de la Junta de Andalucía (preautonómico) y el Real Decreto 3585/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de turismo. Este proceso fue coronado por el Estatuto de Autonomía andaluz, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, en el que se establecía, en su artículo 13.17º, que...*“la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:... promoción y ordenación del turismo”*<sup>148</sup>

Tras la reforma del Estatuto andaluz, acaecida por la Ley Orgánica 2/2.007, de 19 de marzo, el turismo, que se contiene en el artículo 71, rubricado como tal, es objeto de una mayor especificidad<sup>149</sup> al disponer que...*“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de turismo, que se incluye, en todo caso, la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de la administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios prestadores de*

---

<sup>148</sup> El verdadero alcance de este precepto se ha puesto de manifiesto por ESCRIBANO COLLADO, P., “Artículo 13.17º: Promoción y ordenación del turismo”, en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), MAP-IEL, Madrid, 1987.

<sup>149</sup> Véase IZQUIERDO CARRASCO, M., “Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, AGUDO ZAMORA, M. (Coord.), Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007, p. 123. En su opinión, en la mayoría de los supuestos, *“ese mayor grado de detalle no supone una asunción de nuevas competencias, sino una plasmación estatutaria de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre cada concreta materia y de la propia realidad competencial actual”*. En esta línea, también se sitúa SANZ DOMÍNGUEZ, C., “Competencias sobre turismo (Comentario al artículo 71”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dir.), Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, p. 692. Este autor considera que el nuevo Estatuto de Autonomía amplía la competencia exclusiva en materia de turismo al máximo nivel permitido por la Constitución.

*servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo”.*

Del primero de los Reales Decretos, concretamente el 695/1979, destaca el art. 39, según el cual...*“Corresponde al Ministerio de Comercio y Turismo, y en su caso a la Secretaría de Estado de Turismo, elaborar un plan nacional de oferta turística y, en su defecto establecer directrices básicas y normas de ordenación de la oferta turística y su infraestructura”.* Es importante el impulso del Estado de la actuación inspectora y sancionadora de la Junta de Andalucía cuando la buena marcha del turismo lo requiera (art. 41. a) y b)). Por otro lado, los dos números del art. 42 vedan a la Comunidad Autónoma de Andalucía cualquier actividad promocional del turismo en el extranjero

Del tercer Real Decreto antes citado, 3585/1983, son fundamentales las letras C) y D) del Anexo I por las siguientes razones:

*“1ª.- Si bien se atribuye al Estado la competencia en materia de relaciones internacionales también dispone que... “la Comunidad Autónoma será informada en la elaboración de los Convenios internacionales concernientes al turismo y adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los mismos en los que afecten a las materias atribuidas a su competencia. Además, se resalta que “la Comunidad Autónoma de Andalucía podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el extranjero, sujetándose a las normas y directrices que al efecto establezca la Administración Central del Estado, pudiendo recabar para ello la cooperación de las oficinas y representaciones de la Administración del Estado en el extranjero”.*

*2ª.- La coordinación de la ordenación general turística corresponde al Estado.*

3ª.- Se admiten las subvenciones del Estado siempre que se tramiten a través de la Comunidad Autónoma, correspondiendo a ésta informar vinculadamente en caso negativo.

4º.- Se establece el deber de cooperación entre ambas Administraciones.

5ª.- La Comunidad Autónoma asume ciertas competencias en materia de crédito turístico.

#### **II.5.4.4. CONFERENCIAS SECTORIALES**

Instrumentos eficaces en la producción normativa sobre turismo y otros sectores, son las Conferencias Sectoriales, que se han desarrollado, básicamente, para dar respuesta a una necesidad práctica, desde los primeros momentos de la puesta en marcha del Estado Autonómico. Esta necesidad básica se reflejaba en las situaciones competenciales, a veces complejas y difíciles de identificar, que se crearon con las respectivas transferencias de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas. De forma gradual, pero constante, las Conferencias Sectoriales se han convertido en el instrumento más consolidado de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En 1994, se constituye la Conferencia Sectorial de Turismo, aunque su institucionalización no se lleva a cabo hasta el 19 de diciembre de 1995 en el seno de la propia Conferencia de Turismo. Su ámbito normativo se basa en las cuestiones siguientes: Debate e informe de proyectos normativos en la fase previa a su aprobación; Adopción de criterios relativos al tratamiento normativo de materias de interés común; Seguimiento y evaluación de la aplicación de las normas existentes y Propuestas de modificaciones normativas para instrumentar soluciones a problemas comunes.

Estas Conferencias Sectoriales están compuestas por la Administración General del Estado, representada por el Ministro de Turismo y, por las Comunidades Autónomas, representadas por los Consejeros de Turismo. Los acuerdos tomados en estas conferencias se consideran que tienen la forma jurídica de convenios, si así lo ha decidido el Pleno, y cuando estos se formalicen bajo la fórmula de Convenios de Conferencia Sectorial se regirán según lo dispuesto en los artículos 5º y 8º de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Serán, estos convenios, solo vinculantes para quien suscribe el acuerdo y desde la fecha de esa firma.

Las Conferencias Sectoriales, son cauce para la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios, deberán incluir en sus actividades los asuntos comunitarios europeos que, en las respectivas materias, tengan relación con la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias, según el Acuerdo de la CARCE (Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas) de 30 de noviembre de 1994.

Ejemplo claro de la efectividad de estas Conferencias Sectoriales en el plano normativo y referente al turismo, es el Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de Agencias de Viajes y Centrales de Reservas, de la Junta de Andalucía. Este Decreto fue consecuencia de la carencia de una norma propia en esta materia por parte de Andalucía, debiéndose aplicar la normativa estatal supletoria, o sea, el Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo y la Orden de 14 de abril de 1988 de normas reguladoras de agencias de viajes, normativa que fue consensuada por todas las Administraciones Públicas con competencia en materia turística en la Conferencia Sectorial de Turismo, celebrada en Madrid el día 7 de octubre de 1997.

Entre las actividades que desarrolla la Conferencia Sectorial de Turismo podemos citar la presentación del Plan de Objetivos de

Promoción Exterior del Turismo, que concreta toda la actuación promocional de Turespaña; ratifica los diversos Planes de Dinamización del Producto Turístico que se aprueban en la Mesa de Directores Generales de Turismo; analiza los asuntos tratados en la Comisión Interministerial de Turismo y, se designan a las Comunidades Autónomas que han de formar parte de forma rotatoria de la comisión ejecutiva del Consejo Español de Turismo.

Como ejemplo, en la Conferencia Sectorial del Turismo celebrada en 2010, se trataron temas como la Ratificación de los planes de competitividad para el 2010 e informe de su situación; la Presentación de los datos de coyuntura; la Presentación del Fondo financiero del Estado para la modernización de infraestructuras turísticas (FOMIT) y resultados del mismo y, los Resultados de los Planes Renove y FuturE.

Como decíamos anteriormente, la composición de las Conferencias Sectoriales del Turismo es de la siguiente manera:

1.- El Pleno de la Conferencia estará compuesto por los siguientes miembros:

Por parte de la Administración General del Estado, el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, que será el Presidente de la Conferencia, y el Secretario de Estado de Turismo y Comercio y que actuará como Vicepresidente de la misma.

Por parte de las Comunidades y Ciudades Autónomas, los Consejeros responsables en materia de turismo en cada una de ellas. En el caso de aquellas Comunidades Autónomas en las que no exista una Consejería a la que estén adscritas directamente las competencias en el ámbito del turismo, formarán parte del Pleno los titulares del órgano administrativo del máximo nivel competencial en materia turística, facultados por el titular del órgano de gobierno correspondiente a los efectos de la firma de aquellos acuerdos adoptados en la Conferencia Sectorial que requieran de la misma.

2.- La Mesa de Directores Generales de Turismo estará compuesta por los cargos responsables en materia de turismo, con rango mínimo de Director General, que designen los miembros del Pleno, a razón de uno por cada componente.

3.- El Secretario de la Conferencia será el Director General de Estrategia Turística, que asistirá a sus reuniones con voz pero sin voto. Cuando su asistencia sea imposible, el Presidente podrá autorizar su suplencia por el Director General de Promoción Turística.

Entre las funciones de la Conferencia Sectorial del turismo destacan:

- 1.- Presentación de iniciativas legislativas y de planes generales.
- 2.- Intercambio de información sobre medidas para afrontar problemas que afecten al ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma.
- 3.- Elaboración conjunta de estudios e informes sobre cuestiones de interés común.
- 4.- Diálogo e intercambio de puntos de vista con organizaciones representativas de ámbito nacional del sector turístico.

#### **II.5.5. LA NORMA LOCAL DEL TURISMO EN ANDALUCÍA**

Junto a las Comunidades Autónomas, los Entes locales, sobre todo los municipios, están llamados a desempeñar un importante papel en el sector turístico<sup>150</sup>, las repercusiones económicas directas que dicho sector posee para tales Entes y la prestación de servicios públicos que, en muchas ocasiones requieren los turistas, entre otros factores, justifican que el artículo, relacionado más adelante, 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, enumere el Turismo entre las materias sobre las cuales, en todo caso, el municipio ejercerá

---

<sup>150</sup> ROCA ROCA, E. y PEREZ MARTOS, J., "Administración Municipal y Turismo", publicado en *XI Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo*, CEDECS Editorial, Barcelona, 1998, pag. 22.

competencias en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidades Autónomas. Si a lo anterior unimos los servicios municipales de prestación obligatoria recogidos en el art. 26 de la LRBRL, muchos de ellos necesarios para una experiencia turística de calidad, no podemos sino concluir que: los municipios deben desempeñar un papel trascendental en el desarrollo turístico español<sup>151</sup>.

En teoría, el papel de las Corporaciones locales se ha visto reforzada en algunas Comunidades Autónomas con la aprobación de algunas Leyes de ordenación del turismo, que tratan de concretar sus competencias sobre la materia, y les otorgan cierto protagonismo, en asuntos de promoción, protección de los recursos turísticos, planificación turística, etc. Pero esto no sucede en todas las autonomías, ya que en algunas Leyes se ignora totalmente a las Corporaciones locales; y en general no se les otorga el papel de actoras principales del desarrollo turístico.

Una de las aportaciones de estas Leyes ha sido el traer de nuevo a la actualidad, la categoría del "Municipio turístico", que fue demandado por algunas Entidades locales en la segunda mitad de los años ochenta, como uno de los regímenes especiales, al amparo del art. 30 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. La categoría, ya contemplada en algunas legislaciones sobre régimen local, se ha recogido en algunas Leyes de turismo.<sup>152</sup>

La categoría del Municipio turístico aparece en nuestro ordenamiento jurídico en la segunda mitad de los años ochenta, con la aprobación de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local. Esta norma básica estatal no contempla esta figura en sí misma configurada, pero deja la posibilidad

---

<sup>151</sup> VILLANUEVA CUEVAS, Antonio.: "La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo". *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 28, 2011

<sup>152</sup> MELGOSA ARCOS, Francisco Javier.: "Administraciones locales y turismo: el Municipio Turístico", en *Administración local: Estudios en Homenaje a Ángel Ballesteros*, edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Madrid, 2011.



abierta de creación de regímenes especiales municipales para “aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas...”.

En estos casos se produce una “habilitación” de la legislación estatal a favor de la legislación sobre régimen local de las Comunidades Autónomas para posibilitar la articulación de estos regímenes especiales<sup>153</sup>; en definitiva, como señalan SUAY RINCÓN y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ<sup>154</sup>, el art. 30 de la LRBRL apodera a cada Comunidad Autónoma para que a través de su legislación propia pueda establecer regímenes especiales por razón de las actividades que en ellos se realizan de modo prevalente.

No se puede olvidar también que la LRBRL prevé que los municipios puedan ejercer competencias delegadas en materia de turismo, por ser de interés propio municipal, según se recoge en el art. 7, apartado 1º, de la LRBRL, y se desarrolla en el art. 27 de la misma ley, así como desarrollar actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas y las de ejecución no expresamente atribuidas por la legislación sectorial a aquellas, atendiendo al art. 28 de dicha ley, lo que es plenamente aplicable al turismo.

Vinculado con lo anterior, la labor de las Diputaciones Provinciales no debe ser desdeñada. En cumplimiento de las facultades atribuidas a las mismas en la LRBRL deben colaborar en la prestación de los servicios de prestación obligatoria municipal antes aludidos, como uno de sus fines institucionales propios, según se indica en el art. 31.2, letra a), de la

---

<sup>153</sup> En este mismo sentido se pronuncia RAZQUIN LIZÁRRAGA, M., “Organización local del turismo” en *III Congreso de Turismo, Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

<sup>154</sup> SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P., “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos” en *I Congreso de Turismo*, Tirant lo Blanch, 1999, pág. 71.

LRBRL, lo que, en nuestra opinión, caracteriza y da sentido a esta Administración en numerosas partes del territorio nacional.<sup>155</sup>

Pretendiendo analizar y relacionar el marco jurídico que compele al régimen local turístico en la Comunidad autónoma de Andalucía, significamos las instituciones y normativa que le transfiere las competencias legales y por las que se rigen los municipios y provincias en el desarrollo, ordenación y promoción del turismo.

En este sentido, la Constitución española en su Título VIII sobre Principios generales establece en su artículo 137 que, *“El Estado se organiza territorialmente en municipios en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”*.

De igual manera, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, Ley 2/2007, de 19 de marzo de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 92.2, atribuye a los municipios un elenco de competencias propias en plena coherencia con lo dispuesto en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985<sup>156</sup>: funciones (ordenación y gestión), sobre materias (una parte importante de los asuntos públicos).

Por su parte, la Carta compromete al respeto de la autonomía de los Entes Locales en términos inequívocos. Al referirse al alcance de dicha autonomía, la Carta asegura a las Entidades locales, naturalmente, dentro del ámbito de la Ley, *“libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”* (art. 4.2). También impone el deber genérico, a quienes realicen procesos de planificación y de decisión, (ello resulta trascendente en bastantes ámbitos, incluido el turístico) a oír a su debido

---

<sup>155</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ALVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, Barcelona, 3º edición 1994, pag. 279.

<sup>156</sup> Ratificada por instrumento de la Jefatura del Estado, de 20 de enero de 1988, de conformidad con el artículo 94.1 de la Constitución y, por tanto, vinculante para los órganos legislativos españoles.

tiempo y de forma apropiada a las Entidades locales en las cuestiones que les afecten directamente (art. 4.6)<sup>157</sup>.

La STC de 21 de diciembre de 1989, al avalar la constitucionalidad del artículo 2.2 LBRL, dice: *“las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deben corresponder a los Entes locales en las materias que regule”*, reitera el significado del principio de autonomía local considerando coherente lo dispuesto en el artículo 2.1, aunque defiere la concreción de las competencias locales, como no podía ser de otro modo, a la legislación estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De ahí que la previsión del artículo 25 reconociendo competencias al Municipio, en todo caso, sobre turismo (párrafo 2, apartado m) implique el deber legislativo, ineludible, de asignar alguna cuota de intervención municipal en el desarrollo (fomento, servicio o control) de la actividad turística, y eso aun cuando no se contemple como *“servicio obligatorio mínimo”* esta cuestión de modo directo, pues algunos de los servicios de obligatoria prestación (art. 26 de la LBRL) pueden repercutir favorablemente, y de hecho, repercuten, en el desarrollo de la acción municipal turística, como puede ocurrir con parques o bibliotecas públicas, instalaciones deportivas de uso público o protección del medio ambiente<sup>158</sup>.

Concretamos, pues, que las funciones que los municipios y las provincias desempeñen en materia de turismo, se debe realizar en la legislación sectorial correspondiente, es decir, básicamente en la normativa autonómica de ordenación del turismo. En el caso de Andalucía, en su Estatuto de Autonomía<sup>159</sup> que junto con el catalán son

---

<sup>157</sup> BERMEJO VERA, J.: Régimen jurídico de los municipios turísticos. *Revista Documentación Administrativa*, nº 259-260, pag. 221, 2001.

<sup>158</sup> BERMEJO VERA, J.: *Régimen jurídico de los municipios...*, pag. 222.

<sup>159</sup> En la redacción del Estatuto andaluz dada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

los únicos que recogen las competencias municipales en esta materia, establece en su artículo 92 que:

*2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:*

*k) Promoción del turismo.*

La recientísima Ley de Turismo de Andalucía, 13/2011 de 28 de diciembre en su artículo 4º sobre competencias de los municipios dice textualmente:

Artículo 4, Competencias de los municipios.

*1. Son competencias propias de los municipios en materia de turismo las determinadas en el artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.*

*2. La Junta de Andalucía podrá transferir o delegar en los municipios cualesquiera otras competencias en materia de turismo de acuerdo con lo previsto en la sección 4ª del Capítulo II del Título I de la Ley 5/2010, de 11 de junio.*

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía en su artículo 9 expone que *“Los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias*

*16. Promoción del turismo, que incluye:*

*a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.*

*b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.*

*c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.*

Por su parte, aunque de una forma un tanto inconcreta puesto que el

artículo 25 remite a su vez, a la legislación sectorial, bien estatal, bien autonómica, reguladora de los distintos sectores de actividad, la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local y en dicho artículo 25 expone que...*“El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

*m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo”.*

Así, dicho artículo, en el fondo, no concreta nada. Será la legislación, estatal o autonómica, como decimos, de cada sector de actividad la que especifique, o no, la competencia municipal en cada materia y la amplitud e intensidad de la misma. Y si la materia está regulada por una ley autonómica, es probable que las respectivas leyes autonómicas de cada una de las CCAA regulen de manera distinta las competencias de los municipios incluidos en sus territorios. Así, sobre una misma materia, en unas CCAA los municipios podrán tener competencias más amplias que en otras CCAA. Hay que tener en cuenta que en lo referido al turismo, el mandato legal está dirigido a cada Comunidad Autónoma, en virtud de lo previsto en el art. 148.1.18 (“1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 18ª. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”); posteriormente ratificado en todos los Estatutos de Autonomía.

El artículo 96.4 de la Ley 2/2007, nos dice que *“La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y servicios”.*

Por motivaciones de índole social, cultural y deportiva, promoción urbanística o fomento del turismo, las entidades locales pueden valorar y hacer prevalecer una rentabilidad social, por encima de la económica, de la cesión y uso de los bienes patrimoniales. Todo esto, según el artículo 36 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, Bienes de las Entidades locales de Andalucía.

Puesto que la competencia en la materia es de la Comunidad Autónoma, será ésta la que fije la política a seguir en el territorio, a la que los distintos entes locales deben sujetarse. Así, el mismo parámetro de la subsidiariedad debe servir para articular las relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Municipios en el ámbito del turismo.<sup>160</sup> Esta idea nuclear late en la opinión del Profesor PARADA quien recomienda *“una segunda gran descentralización política que desplace poderes y competencias hacia las entidades locales -poco más desde el Estado y mucho más desde las Comunidades Autónomas- que reequilibre la distribución territorial del poder político según los principios de subsidiariedad, eficacia y eficiencia. En definitiva, acercar en lo posible la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos y evitar que el viejo centralismo del Estado sea sustituido por el nuevo centralismo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas”*<sup>161</sup>. Al principio de Subsidiariedad, por su importancia y trascendencia en la interrelación de las normativas y políticas turísticas, le dedicaremos un capítulo en este trabajo.

---

<sup>160</sup> SALGADO, Alfonso.: “La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en Aragón: una propuesta”, en el vol. colectivo Estudios sobre el régimen jurídico del turismo, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, pag. 88,1996

<sup>161</sup> PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 4, pag. 45, 1999

## **II.6. REALIDAD NORMATIVA: un claro desorden de la normativa turística (Las Agencias de Viajes, La clasificación hotelera)**

La primera reseña legislativa conocida, nos llevaría a una antigua disposición de finales del siglo XIX y principios del XX sobre viajes, transporte de personas, transportes de mercancías, carruajes, etc. (1848, 1856, 1881, 1893, 1917...). Un primer reglamento español de Agencias de Viajes se estableció por Decreto de 19 de febrero de 1942. A pesar de ello y a partir de aquí, la legislación que nunca fue prolija, resulto casi siempre insuficiente, destacando la Orden de 14 de julio de 1951 y la Orden de 28 de marzo 1955.

Posteriormente se promulga el Decreto 735/1962 y su Orden de desarrollo de 26 de febrero de 1963, (como primer reglamento moderno). También, la Orden de 12 abril de 1966 que regulaba la actividad de las Agencias de Viaje como mayoristas. Pero el desarrollo del sector y la poca previsión de éste Decreto, motivó un nuevo reglamento que fue aprobado por el decreto 1524/1973, de 7 de junio. Este fue contemplado por una Orden de escaso mordiente jurídico y poca capacidad para ordenar una actividad en un momento de gran desarrollo; Orden de 9 de agosto de 1974, que provocó un desajuste entre el hecho social y la norma.

Todos estos planteamientos, nos llevan a afirmar que existe un claro desorden normativo que a causa; por una parte, de la integración en la Comunidad Económica Europea y, por otra, posteriormente, de la promulgación de la Constitución Española con la asunción de competencias en materia de turismo por parte de las Comunidades Autónomas, ha ido sufriendo la normativa referente a un subsector del turismo como es las Agencias de Viajes:

Es a raíz de la promulgación de la Constitución Española, cuando la nueva normativa adquirió el carácter de urgencia, al ser transferidas las competencias turísticas a las Comunidades Autónomas y, tras el ingreso

de España en el Comunidad Económica Europea, las dificultades fueron acuciantes a la hora de pretender que todas las Comunidades Autónomas asumieran un mismo texto legislativo, con la intención de evitar con ello el tremendo desorden que la dispar Legislación Autónoma había provocado en el sector de alojamientos turísticos. Tras un proceso complicado y de gran tensión política, se llegaba a un nuevo reglamento que fue aprobado por Real Decreto 271/1988 de 25 de marzo y desarrollado por la Orden de 14 de abril de 1988, siendo totalmente asumido por la Comunidades Autónomas. A partir de aquí las CCAA publicaron sus propios reglamentos con bastante similitud en sus textos. Las Agencias de Viaje se preocuparon de forma modélica (aunque el ejemplo no cambió en otras actividades) para unificar su normativa.

Años más tarde, al traspasarse a la legislación autonómica las directrices de Viajes Combinados de la Unión Europea y el texto legal español (Ley 21/95), se quebró tímidamente ese modelo de texto unitario y surgieron ya las primeras diferencias.

Ejemplo de las diferencias apuntadas es la disparidad de criterios de las distintas Autonomías en cuanto a la legalización de la venta de viajes en las oficinas de bancos y otros centros. Tal es el caso del acuerdo entre BBVA y Viajes Marsans, mediante el cual BBVA pone a disposición de Marsans un espacio en determinadas oficinas, una página web y publicidad de la marca BBVA Vacaciones para que los usuarios del banco puedan contratar los servicios turísticos ofertados por Marsans<sup>162</sup>. Mientras Madrid, Aragón y Castilla-León han eliminado de su normativa turística el carácter de exclusividad del local dedicado a la venta de viajes, lo que en la práctica legaliza la venta de los viajes en las citadas oficinas de bancos, otras Autonomías lo consideran ilegal. En concreto, la normativa catalana indica literalmente: *“El local donde se sitúe la agencia*

---

<sup>162</sup> El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), dictó la Resolución sobre el expediente de información reservada nº S/0141/09, que trae causa de la denuncia presentada por la Asociación Nacional para la Defensa de las Agencias de Viajes (ANDAVI) contra Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (BBVA) y Viajes Marsans SA, por la realización de conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)



*de viajes estará destinado, única y exclusivamente, al objeto y finalidades de la agencia de viajes de acuerdo con lo establecido en el art.2; estará independizado de los locales de negocios adyacentes y en el exterior del establecimiento deberá figurar un rótulo donde conste claramente el nombre de la agencia, el grupo a donde pertenece y su código de identificación”.*(artículo 4.2 del Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de reglamento de las Agencias de Viajes)

Por el contrario, en las normativas de Madrid, Aragón y Castilla-León, como decíamos anteriormente, se suprimió el carácter de *“exclusividad”*, quedando así la redacción en el caso de Madrid; el artículo 4.2.1 del Decreto 99/1996, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de actividades propias de las agencias de viajes de la comunidad de Madrid, dice así: *“Art. 4.2.1.- Los locales habrán de reunir las características: b.1.- estarán debidamente diferenciados de los locales y oficinas colindantes y serán de libre acceso al público: b.2.- En todos los locales, oficinas y puntos de venta deberá figurar en lugar visible un rótulo donde conste claramente el nombre de la agencia, grupo a que pertenece y su código de identificación”*. De esta forma las normativas de Madrid y las otras dos Comunidades eliminan barreras legales y flexibiliza un reglamento que entre las propias agencias (especialmente las grandes redes) se considera obsoleto.

Otro ejemplo son las diferencias normativas que permiten que una franquicia de Agencias de Viajes sea legal en unas Comunidades y, por el contrario, en otras sea ilegal. La fórmula de franquicia se desarrolla en todo el Estado español de un modo muy variado y heterogéneo, tanto por parte de los franquiciadores, como por parte de las diferentes normativas de las Comunidades autónomas y de la interpretación que hacen sus administraciones turísticas.

De las más de 60 agencias de viajes<sup>163</sup> que franquician en nuestro país, unas lo hacen con sólo un título licencia (el del franquiciador o casa central), mientras que los franquiciados trabajan como si fueran sucursales a pesar de ser empresas independientes. Los diferentes modos de franquiciar se cruzan con los diferentes modos de legislar de las Comunidades autónomas y, sobre todo, con el diferente rigor con el que se aplica la norma. De hecho, salvo en el caso de la Comunidad Valenciana, donde no se exige título-licencia al franquiciado, y ni siquiera constituir sociedad, el resto de Comunidades exige que toda empresa que mantiene una actividad de agencia deba contar con título-licencia. De este modo, se pueden dar situaciones en que una misma empresa franquiciadora tiene franquiciados "*legales*" en una Comunidad, e "*ilegales*" en otras.

Abundando en este subsector turístico de las Agencias de Viajes, los textos reguladores de dichas Agencias, en el mosaico legislativo de las CCAA, tienden a ser uniformados y conformados... aunque con la transposición de la Directiva Bolkestein se ha creado, de nuevo, una compleja situación de adaptación a la misma<sup>164</sup>. Así, las Comunidades Autónomas no la están alojando con criterio uniforme, sino que cada una de ellas la asume a través de sus propias leyes autónomas y en tiempo diferido.

Otro ejemplo divergente, aunque no relacionado con la problemática de las Agencias de Viajes, es la existencia de una normativa hotelera donde el sistema de clasificación, refleja grandes diferencias entre distintos Estados de la Unión Europea dificultando, por ejemplo, en numerosos casos, la inversión en activos hoteleros en nuestro país. De igual forma, la diversificación de normativas, en esta materia, existente en las Comunidades Autónomas del Estado español hacen que la protección

---

<sup>163</sup> <http://www.infofranquicias.com/fl-20/franquicias/Agencias-viajes.aspx>

<sup>164</sup> Este tema lo describimos profusamente en la Parte Segunda de la tesis.

al consumidor, a este respecto, sea desigual en las distintas comunidades.

En referencia a este otro ejemplo (El sistema de clasificación hotelera) y partiendo de la Orden Ministerial de 19 de julio de 1968 sobre clasificación de establecimientos hoteleros, la legislación estatal, incluso posterior a la asunción por las diferentes CCAA de las competencias turísticas, ha mantenido la necesidad de la obligación de la clasificación de las actividades hoteleras y, el actual Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros, recoge dicha tradición de clasificación. No obstante, debemos recordar que dicha legislación es tan sólo aplicable a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y a las CCAA que no hubieran legislado en la materia; que en la actualidad no hay ninguna<sup>165</sup>.

En España, país con 19 normativas hoteleras, el organismo competente que concede las categorías de los hoteles es la autoridad turística de las diferentes Comunidades Autónomas, que han regulado los diferentes criterios de clasificación para los mismos, sirviéndose de la competencia que en tal materia les reconoce la Constitución española en su artículo 148. m. Por ello, actualmente existen diferentes reglamentos sobre los requisitos exigidos a los hoteles para obtener una clasificación determinada.

Como referencia histórica podemos apreciar que la primera clasificación hotelera española se estableció por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 8 de abril de 1939, bajo el título *“Hospedajes”*, estuvo vigente durante dieciocho años<sup>166</sup>, y en ella se estableció el sistema de precios tasados por la Administración y la clasificación de los establecimientos turísticos.

---

<sup>165</sup> GARCÍA RUBIO, F.: *Derecho y Turismo*, Aquilafuente, Universidad de Salamanca, 2007, pag.190

<sup>166</sup> Vigente hasta que se promulgó la Orden de 14 de junio de 1957.

También se dictaban normas para la apertura, clasificación de los distintos alojamientos presidida por un renovado criterio<sup>167</sup>, fijación de precios y actuación de la industria hotelera por el Servicio Nacional del Turismo<sup>168</sup>.

Esta norma expone peculiaridades dignas de ser reseñadas y que aún perduran en la actualidad. Se prohíbe el uso de idioma distinto del español para la nomenclatura hotelera. Asimismo, obligaba a que todos los establecimientos tuvieran el Libro Oficial de Reclamaciones, establecido ya en 1929, que disponía, entre otros, que cuando una habitación doble fuese ocupada por una sola persona, su precio se rebajaría en un 20 por 100.

Debido a un aumento de la afluencia turística hacia nuestro país y al movimiento interior de viajeros, y al problema que planteaba el alojamiento, así como que la única ordenación tiene su origen en la de 1939, se hizo necesaria una revisión, a fin de adaptarla a las necesidades de la época. En consecuencia, en 1957, y por Orden de 14 de junio de 1957, se publicó el *Régimen de la Hostelería*, o el también llamado Reglamento de la Industria Hotelera, con dos capítulos diferenciados: facultades administrativas y autorización de apertura y clasificación de los establecimientos hoteleros y normas que han de cumplir en su explotación; en total 67 artículos<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> El criterio se basaba en que los establecimientos hoteleros estuviesen o no dotados de comedor. Entre los primeros se encontraban los hoteles o paradores de lujo, con categoría de Primera A y Primera B, Segunda y Tercera; pensiones o fondas de Primera, segunda y Tercera clase; y casas de huéspedes y posadas. En los segundos, no dotados de comedor, aunque en ellos podían servirse desayunos, se clasificaban en Primera, Segunda y Tercera categoría.

<sup>168</sup> Véase MARTÍNEZ DE SALINAS Y MENDOZA, E., *Textos legales...*, pág.134

<sup>169</sup> Véase De ARRILLAGA, J. I.: *Manual de Legislación Administrativa Turística*, Madrid, ET, 1969, págs. 457-458. Este autor enumera cronológicamente los textos legales que se produjeron desde la Orden de 14 de junio de 1957 hasta la Orden de 19 de julio de 1968, sobre clasificación de establecimientos hoteleros.

Esta Orden quedó derogada por el Estatuto Ordenador de empresas y actividades turísticas, (Decreto 231/1965, de 14 de enero) que con carácter general así lo proclama.

La Orden de 19 de julio de 1968, modificada posteriormente por las Órdenes de 16 de febrero de 1970, de 14 de septiembre de 1971 y de 19 de junio de 1974, y que estuvo vigente hasta la década de los ochenta, presenta una serie de novedades respecto a la Orden de 14 de junio de 1957. Desaparecen las categorías “A y B” y se sustituyen por estrellas; aparece una nueva figura hotelera, “*los hostales*”, empresas de huéspedes y pensiones. Nace otra figura hotelera novedosa, los hoteles-apartamentos, empresas que se diferencian de los hoteles estándar en los establecimientos hoteleros especiales, a los que se les dispensa de requisitos que obligatoriamente han de ofrecer con la nueva normativa, por su ubicación o explotación.

La citada ordenación fue pronto superada por el paso del tiempo, quedando su regulación obsoleta y en muchos casos incluso contradictoria, ya que se sucedieron normas de todo tipo que fueron superponiéndose a la citada Orden<sup>170</sup>.

Por ello, la Orden de 19 de julio de 1968 debe considerarse derogada, pero mantiene un importantísimo carácter supletorio, no sólo por los conceptos y definiciones que aportó, sino por la falta de desarrollo infrarreglamentario posterior del Real Decreto 3093/1982 de 15 de octubre<sup>171</sup> que meses más tarde fue derogado por el Decreto 1634/1983 de 15 de junio, que regula actualmente la clasificación de los establecimientos hoteleros.

---

<sup>170</sup> Véase CAMILLERI, R.: “Hostelería y Legislación”, *Tecno: Editur*, núm. 199, Madrid, 1981, pp. 284- 286.

<sup>171</sup> Llamado de Ordenación de los Establecimientos Hoteleros

Esta última norma reglamentaria engloba aspectos tanto del Real Decreto 3093/1982 de 15 de octubre (derogado) como de la Orden de 1968, pero nuevamente clasifica a los establecimientos en dos grupos: hoteles y fondas. En el primero agrupa los hoteles, hoteles-apartamentos y moteles, y en el segundo a las fondas, presentando como novedad la desaparición del “*hostal*”, así como la de las pensiones y casas de huéspedes. El texto articulado establecía la ordenación básica de los establecimientos hoteleros y las bases para la clasificación de los mismos. En su Anexo I se recogían las normas técnicas mínimas de forma más reducida y flexible, mientras que en Anexo II se creaba un mecanismo de valoración del nivel y calidad de los servicios.

La última disposición reguladora que afecta a los establecimientos hoteleros, publicada por la Administración Central, lo fue en 1983, un mes después del Decreto 1634/1983, por la que se estableció una nueva categoría de establecimiento “*recomendado por su calidad*”. Esta norma, el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional<sup>172</sup> por la Comunidad Autónoma de Cataluña, primero, y por otras Comunidades después; Valenciana y Canaria. A la vista de lo decidido por el Alto Tribunal debe concluirse que no es de aplicación en los territorios autónomos citados, concediéndose tal competencia a sus respectivos gobiernos que han desarrollado las correspondientes normas autonómicas<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> STC 125/1984, de 20 de diciembre (RTC 1984, 125).

<sup>173</sup> A) Andalucía. Ley 13/2011, de 23 de diciembre. Ley del Turismo de Andalucía. B) Aragón. Ley 6/2003, de 27 de febrero. Ley de Turismo de Aragón. C) Principado de Asturias. Ley 7/2001, de 22 de junio. Normas Reguladoras del Turismo del Principado de Asturias. D) Illes Balears. Ley 2/1999, de 24 de marzo. Ley General Turística de las Illes Balears. E) Islas Canarias. Ley 7/1995, de 6 de abril. Ordenación del Turismo de Canarias. F) Cantabria. Ley 5/1999, de 24 de marzo. Ordenación del Turismo de Cantabria. G) Castilla-La Mancha. Ley 8/1999, de 26 de mayo. Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha. H) Castilla y León. Ley 10/1997, de 19 de diciembre. Ordenación del Turismo de Castilla y León. I) Cataluña. Ley 13/2002, de 21 de junio. Ley de Turismo de Cataluña. J) Extremadura. Ley 2/1997, de 20 de marzo. Normas Reguladoras del Turismo de Extremadura. K) Galicia. Ley 9/1997, de 21 de agosto. Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia. L) Comunidad de Madrid. Ley 1/1999, de 12 de marzo. Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid. M) Región de Murcia. Ley 11/1997, de 12 de diciembre. Normas Reguladoras del Turismo de la Región de Murcia. N) Navarra. Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero. Turismo de Navarra. Ñ) La Rioja. Ley 2/2001, de 31 de mayo. Normas Reguladoras del Turismo de La Rioja. O) Comunidad

La clasificación hotelera surgida en 1968, con la Orden del 19 de julio, se basa en un sistema con criterios puramente arquitectónicos donde se establece el rango de una a cinco estrellas. Es importante recordar que, cuarenta años después de esta normativa, España sigue clasificando sus establecimientos hoteleros utilizando los mismos o parecidos criterios *“arquitectónicos”*.

La clasificación hotelera española es la tercera de Europa en antigüedad, tras Francia (1942) y Portugal (1954). En un primer momento, las *“estrellas”* nacían para atraer un turismo de calidad que exigía en cualquier caso una cierta información, de la que no disponían todos los países.

En 1986, las CCAA empezaron a asumir sus competencias en materia de promoción y ordenación del turismo y, en este mismo año se aprobaron las nuevas normativas hoteleras de Canarias, Castilla-León, Extremadura y Andalucía, aunque la Comunidad de Madrid ya había aprobado su normativa propia en 1985. En 1987, hicieron lo propio Asturias, Cataluña y Murcia; conjuntamente con La Rioja, Cantabria, Castilla-La Mancha y, la Comunidad Valenciana.

En los noventa se aprobaron las nuevas normativas hoteleras de Aragón (1990), Navarra (1994) y Galicia (1999), mientras tanto, el País Vasco no elaboró su propia normativa hasta el año 2001. Tan solo, en los casos Ceuta y Melilla se sigue aplicando la vieja normativa estatal de 1983.

La clasificación según la categoría del establecimiento es la más importante en hoteles por su obligatoriedad. Se realiza en función de una serie de requisitos técnicos y estructurales; y en raras ocasiones, se tienen en cuenta los servicios ofrecidos por el establecimiento.

Los procedimientos y requisitos para cada clasificación se deben fijar por la correspondiente legislación autonómica que establecerá las tipologías clasificatorias adaptándolas, en gran medida, a la idiosincrasia particular de cada Comunidad.

La clasificación es una regla específicamente turística que se determina por los requisitos de calidad y diferenciación de las distintas ofertas de alojamiento, no sólo por las diversas leyes autonómicas, sino por la práctica internacional. Así, existen clasificaciones europeas, británica, internacional..., en las cuales las determinaciones dentro de un contexto general homogéneo varían desde el Gran lujo... a turista, etc.

Las normativas de clasificación hotelera están teóricamente destinadas a la protección del consumidor, ofreciéndole una idea de los estándares de calidad que debe cumplir un establecimiento hotelero y dotando así de una mayor transparencia al sector. Pese a ello, muchas de estas normativas son creadas sin tener en cuenta las necesidades reales del sector turístico, entorpeciendo de tal manera el funcionamiento del mismo

En Europa, la clasificación hotelera presenta, cuanto menos, un panorama singular. Una actividad como el turismo, que se ha convertido en una práctica mundial que arrastra a más de 850 millones de personas a desplazarse de un lugar a otro del mundo y que es sustento de muchas economías, no ha conseguido promover la aplicación de normativas globales que faciliten la protección de los consumidores y la comprensión, por su parte, de un sector ya de por sí complejo.

En Europa las diferencias se acentúan, ya que el enfoque de los distintos países es diferente como lo son sus variadas tradiciones culturales. Así, por ejemplo, mientras que Finlandia no dispone de un sistema propio, España e Italia disponen de varias normativas al derivar la competencia turística a las diferentes regiones y comunidades autónomas que las conforman. Por otro lado, Luxemburgo y Bélgica



disponen de un sistema común de clasificación; Irlanda y Lituania presentan criterios muy parecidos de clasificación y Suecia y Dinamarca presentan sistemas muy similares. No todos los países tienen clasificación y en los que existe, clasificarse puede ser obligatorio o voluntario. El número de estrellas también plantea, con matices, un cierto grado de diversidad, lo mismo que los plazos para llevar a cabo revisiones de dichas clasificaciones o el mismo tamaño de las habitaciones de cada uno de los establecimientos.

Esta disparidad de criterios conlleva dos grandes problemas: el consumidor debe hacer frente a una gran diversidad de criterios de clasificación, cuya existencia dificulta la comprensión del mismo sector hotelero y los tour-operadores, acechados por gran cantidad de medidas de protección del consumidor, se ven obligados a crear sistemas propios de clasificación, con la finalidad de poder ofrecer unos estándares de calidad equiparables en los diferentes Estados de la Unión Europea.

Aparte de lo ya indicado y a modo de reflexión diremos que; el sistema de clasificación funciona sólo si las *estrellas*, con las que se califica al hotel, y las *categorías*, significan lo mismo para el turista (consumidor) que para el hotel (proveedor). Es bueno para un país que un turista se encuentre con un sistema de clasificación justo y estricto. El turista se lleva una imagen real de la situación del país, y agradece la honestidad con la que lo trataron y la confianza que obtuvo en el sistema. Si el turista se encuentra un sistema desorganizado, siente incertidumbre y desconfianza de todo el país.

## CAPITULO III

### COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA, EL ESTADO ESPAÑOL Y EL ESTADO ITALIANO.

#### III. 1. INTRODUCCIÓN

A nadie escapa la creciente importancia del turismo como fenómeno económico y social. Esta importancia no hace sino aumentar claramente en el caso español, donde el turismo sigue siendo uno de los principales factores de crecimiento de la economía española.

Hoy en día el turismo se ha convertido en un auténtico fenómeno de masas con evidentes implicaciones en todos los ámbitos de la vida y especialmente en el económico y social. De hecho, la valoración del fenómeno turístico puede abarcar muy diversos aspectos que van desde el puramente cultural hasta el estrictamente económico, pasando por el jurídico.<sup>174</sup> No obstante, esta importancia socioeconómica, en general el turismo y en particular su régimen jurídico, no ha sido objeto de excesiva atención por parte de los especialistas a pesar del intenso abanico de potestades de ordenación de bienes y actividades privadas, y a la importancia que en este sector ha tenido el intervencionismo público<sup>175</sup>.

Para facilitar la exposición tomaremos al fenómeno turístico y su normativa, como línea conductora, examinando la forma en que le afectan las normas reguladoras de los ámbitos o sectores antes señalados.

---

<sup>174</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: "La distribución de competencias en materia de turismo" *Documentación Administrativa* nº 259-260, 2001, pág. 29.

<sup>175</sup> BLANQUER CRIADO, D. : *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pag. 31.

Es evidente que, en los momentos actuales, la actividad turística se ha convertido en un motor fundamental de la economía española. A su elevada aportación a la creación de renta y empleo y su carácter de sector equilibrador de la balanza de pagos se une su efecto dinamizador de otros sectores económicos. Por otro lado, su desarrollo afecta a todas las regiones españolas en mayor o menor medida. Todas ellas contemplan el turismo como una de sus más importantes vías de expansión económica, de generación de puestos de trabajo y de elemento estabilizador de la población en muchos casos.

No cabe duda de que nos encontramos ante una materia multidisciplinar, por ser numerosos y abundantes los puntos de vista de que puede partirse para su análisis jurídico, económico, empresarial... y también heterogénea desde el que aquí nos interesa, por cuanto la normativa reguladora no sólo incide en variadísimos aspectos, como son los alojamientos turísticos, restaurantes y cafeterías, agencias de viajes, etc., sino que también es abundante en exceso. Posiblemente por eso resulta frecuente encontrarnos con recopilaciones legislativas de la materia que aúnan en un solo texto la normativa existente, pero sin incidir en su análisis.

La multiplicidad de normas, vistas en capítulos anteriores, y la pluralidad de administraciones públicas como consecuencia de los títulos competenciales sobre el turismo, dará lugar a una dispersión competencial en la materia, produciéndole una pluriconcurrencia de competencias, sobre una diversidad de materias y sectores que han generado en la realidad distintas fricciones, como veremos a continuación, como consecuencia de la dificultad de coordinar y relacionar materias dispares sobre las que ejercen competencias diversas las distintas Administraciones Públicas.

Por ello, la dificultad con que nos enfrentamos a la hora de abordar el estudio de la distribución competencial del turismo y, por su derivación,

su ordenación jurídico-administrativa trae su causa tanto en la variedad y dispersión de la normativa, como en la falta de estudios doctrinales que arrojaran cierta luz sobre el tema.

El turismo es, pues, un sector caracterizado, ante todo, por la falta de vocación de permanencia de su normativa reguladora, por su gran variedad y, por qué no decirlo, por la improvisación con que se suceden los cambios, por cuanto éstos no se producen como consecuencia de las renovaciones normativas, sino justamente al revés. Las normas no son las incitadoras, en uno u otro sentido, de un determinado comportamiento incidente en el turismo, sino que éstas responden a la necesidad de regulación de los cambios que van produciéndose con independencia a la regulación existente en el momento.<sup>176</sup>

No obstante, cuanto aquí se ha apuntado no puede sino ser provisional y transitorio ya que es ésta una de esas materias sobre las que más se legisla y, como signo de estos tiempos, a ritmos verdaderamente vertiginosos. Pues bien, hechas estas advertencias previas, hemos de partir en nuestro análisis del artículo 148.1.18 CE del cual derivan las dos grandes ramas jurídicas del turismo: su ordenación y promoción.

Es por ello por lo que toda la normativa de la materia turística, dicho sea en términos más usuales en nuestra disciplina, puede dividirse en normas de policía y normas de fomento, si bien en ambos casos, con ciertas matizaciones por parte de algunas leyes autonómicas como después veremos. La primera corresponde a la ordenación y las segunda a la promoción turística.

Además, hay que tener presente el hecho de que sobre esta materia se entrecruza especialmente la actividad de diferentes Administraciones Públicas: europea, estatal, autonómica y local, con los consiguientes

---

<sup>176</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J.: "La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación" *Documentación Administrativa*, nº 259-260. 2001, pág. 73.

problemas de delimitación y articulación competencial que ello plantea; problemas acrecentados por el carácter pluridisciplinar del turismo, lo cual provoca que prácticamente todas las Administraciones Públicas hayan asumido competencias en materia de turismo. De esta manera, asistimos a la intervención, en mayor o menor medida, de la Unión Europea, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Así, podríamos resumir que no hay una exclusividad competencial pura en turismo, en el que hay un núcleo central, propiamente dicho, y un amplio conjunto de sectores que concurren,<sup>177</sup> constatando que en el ámbito turístico, como decíamos anteriormente, existe una pluriconcurrencia de competencias de las diversas Administraciones.

La importancia de las competencias y su distribución es fundamental puesto que se constituyen en pieza clave para la organización de un Estado compuesto, como el español de 1.978. Son el instrumento jurídico que permitirá el ordenado ejercicio de los poderes y, desde el punto de vista de la aplicación del Derecho, permitirá dilucidar cuál es el aplicable en cada caso.<sup>178</sup>

### **III. 2. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TURISMO**

En los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea, no se otorgó al turismo la importancia real que tiene, ni la categoría de subsector económico dentro del sector terciario, ni siquiera se habló de él, ya que entonces no se podría prever el grado de expansión y sofisticación que alcanzaría tan sólo una década más tarde.

---

<sup>177</sup> CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup>. M. y PEREZ GUERRA R.: Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo, *Papers de Turisme*, nº 19 de 1995, pag. 72.

<sup>178</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo” *Estudios Turísticos*, 2004, pag. 376.

Con la ampliación de la Comunidad (1981 Grecia, 1986 España y Portugal), el turismo empieza a tener un cierto interés para la Comunidad aunque en ningún caso prioritario. En julio de 1982, se presentó la primera “Comunicación” al Consejo sobre las “Iniciales orientaciones de una política comunitaria de Turismo”.

Una vez discutido en la Comisión del Parlamento Europeo, en el Comité Económico y Social y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), el memorándum de la Comisión fue objeto de una Resolución del Consejo el 10 de abril de 1984 y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, el 30 de abril de 1984, y que se limitaba a coordinar las acciones comunitarias susceptibles de favorecer el desarrollo del turismo sin ninguna pretensión de coordinación de las políticas de cada país.

El Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, reconoce por primera vez que entre las actuaciones que deben llevarse a cabo hay que incluir una serie de medidas en el ámbito del turismo. En concreto es el artículo G, que modifica el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, a partir de entonces simplemente Comunidad Europea, cuya letra “t” habla de “medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo”.

Como desarrollo de esta idea se aprobó por la Comisión el Libro Verde, en 1995, sobre el papel de la Unión en materia de turismo, cuyo objetivo primario es abrir una consulta amplia sobre el papel de la Unión en el turismo, en la que podrán participar tanto personas públicas como privadas, en niveles regionales, nacionales o internacionales.

Posteriormente, en 1996 se aprobó un programa plurianual en favor del turismo europeo, el denominado programa “Philoxenia”, con vigencia hasta el año 2000, cuyos objetivos fundamentales fueron los siguientes:

1.- Mejorar el conocimiento del sector turístico europeo, desarrollando la información en la materia, centralizando la información turística procedente de otras fuentes y facilitando la evaluación de las fuentes comunitarias que afecten al sector.

2.- Mejorar el entorno legislativo y financiero comunitario del turismo estrechando la cooperación de los Estados miembros.

3.- Mejorar la calidad del turismo europeo, promoviendo el turismo duradero, para lo cual es necesaria la supresión de obstáculos que puedan frenar el desarrollo de este sector.

4.- Incrementar el número de turistas procedentes de terceros países, incentivando la promoción de Europa como destino turístico.

5.- Fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo en los países de la Unión.<sup>179</sup>

La Comisión presentó en 1997 un informe sobre las medidas comunitarias que afectan al turismo en el que se afirma la contribución de dichas medidas a favorecer la movilidad de los ciudadanos y su acceso al turismo. Sin embargo, esta situación está muy alejada de cualquier pretensión de establecer una política turística común ya que los avances de la Unión Europea en esta materia se han basado sobre todo en medidas indirectas destinadas a otros sectores y relacionadas con el turismo como; transporte, la política regional, el medio ambiente, la protección al consumidor o la preservación del patrimonio cultural y natural en los que existe una más amplia competencia comunitaria.<sup>180</sup>

En este sentido, BLANQUER ha señalado una serie de medidas que afectan al sector turístico, entre las que se encuentran: la política de protección a los consumidores: viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados; las facilidades policiales, monetarias y aduaneras entre los ciudadanos miembros de la Unión, con especial

---

<sup>179</sup> BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch. Valencia, 1999, pag. 206.

<sup>180</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “La distribución de competencias en materia de turismo” *Documentación Administrativa* nº 259-260, pag.35.

referencia a la política de libre circulación y protección a los turistas; la política sanitaria (enfermedades y accidentes); la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión; la libertad de establecimiento y de prestación de servicios; la armonización fiscal, con especial referencia al Impuesto sobre el Valor Añadido en agencias de viajes y alojamientos turísticos; la política regional de la Unión Europea, con referencia al desarrollo del turismo en las zonas menos favorecidas; y la política de transportes: liberalización del transporte aéreo, y armonización del transporte terrestre, ferroviario y marítimo.

Posteriormente y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha reconocido la importancia del turismo. La Unión Europea dispone en lo sucesivo de competencias en la materia para apoyar, coordinar y completar la acción de los Estados miembros. Es un claro progreso que aporta una clarificación necesaria y permite establecer un marco de actuación coherente.

De conformidad con el artículo 195 del TFUE, la Unión Europea puede:

- .- Promover la competitividad de las empresas de este sector y crear un entorno favorable a su desarrollo;
- .- Propiciar la cooperación entre los Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas;
- .- Desarrollar un enfoque integrado del turismo garantizando la toma en consideración de este sector en sus demás políticas.

Este nuevo marco jurídico constituye una verdadera oportunidad para realizar acciones de gran valor añadido europeo que tengan en cuenta la preocupación de reducir las cargas administrativas. Tales acciones están destinadas a beneficiar al conjunto de los países de la Unión Europea, cada uno de los cuales está interesado, aunque en diverso grado, en desarrollar su potencial turístico<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> COMISIÓN EUROPEA, Bruselas, 30.6.2010 COM(2010) 352 final, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ



Las mayores novedades de la reforma de Lisboa se han plasmado en el destacable Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2007), que tiene el mismo valor jurídico que el anterior, y que constituye a su mismo nivel un texto complementario imprescindible. Su importancia deriva de que regula detalladamente las políticas y acciones de la Unión, y su funcionamiento institucional. Así, entre las novedades más destacables del Tratado sobresale la regulación de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros. Pasando posteriormente a regular también con detalle, las distintas políticas y acciones de la Unión (incluyendo, como veremos, las nuevas políticas en materia de energía, turismo, protección civil y cooperación administrativa), el sistema institucional y de funcionamiento de la misma, para finalizar con las disposiciones financieras.

Efectivamente, una de las novedades del nuevo Tratado es la regulación de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros (arts. 2 a 6, TFUE), que se realiza por primera vez en los Tratados Europeos. Se prevén en primer lugar las “*competencias exclusivas*” de la Unión, en relación con las que la Unión podrá legislar y los Estados Miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de ésta; entre las cuales (destacando las que más inciden en el turismo, o tienen relación con este sector) se incluyen las relativas a la unión aduanera, las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior o la política monetaria de los estados que han adoptado el euro. Seguidamente se prevén las “*competencias compartidas*”, en cuyos ámbitos la Unión y los Estados Miembros podrán legislar, ejerciendo éstos su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya y, la volverán a ejercer en la medida que aquella haya decidido dejar de ejercer la suya; integrándose entre éstas (mencionando asimismo las más relacionadas al turismo) las relativas al mercado interior, la política social, la cohesión

económica, social y territorial, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes y las redes transeuropeas, la energía o algunos aspectos de la salud pública. En tercer lugar, la Unión tiene competencias para llevar a cabo acciones con el fin *de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados Miembros*, sin poder sustituir la competencia de éstos; entre las que se incluye precisamente el turismo, y la protección de la salud humana, la industria, la cultura, la educación, formación profesional, juventud y deporte o la cooperación administrativa<sup>182</sup>.

Así pues, y después de bastantes años, el nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé la base jurídica de la Política de Turismo de la Unión, consolidándola definitivamente, pero sin alterar su naturaleza real en relación con la época anterior. En efecto, dado el carácter transversal de esta Política, pues sobre el turismo inciden otros muchos ámbitos y políticas (así, las mencionadas antes), y de forma variada, las antiguas Comunidades Europeas, como la actual Unión, realizaban ya una función de apoyo, coordinación y complemento en relación con las acciones directamente relacionadas con el sector turístico; cuestión que cambia si nos encontramos ante otra materia sobre la que la distribución de competencias es otra, por ser exclusivas de la Unión... o compartidas, como hemos visto, debiendo ejercerse las potestades normativas en tales supuestos conforme a tal naturaleza.

En resumen, de lo que se deduce de lo anterior y según el Tratado de Lisboa, las competencias de la Unión Europea en materia de turismo son complementarias, es decir, la Unión Europea llevará a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados Miembros. Dicho con otras palabras, la Unión Europea es competente en términos de coordinación respecto a las políticas que, sin embargo, permanecen en la esfera de las decisiones de los Estados miembros. Están incluidas, además del turismo: la tutela y la mejora de la salud

---

<sup>182</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ. D.: La Política Turística de la Unión Europea, II Congreso Internacional de Derecho del Turismo, Palma de Mallorca. 2011, pag.20

humana; la industria; la cultura; la educación; la formación profesional, juventud y deporte; la protección civil; la cooperación administrativa (art.6 TFUE). En particular en las materias que se acaban de mencionar, la Unión no está destinada a sustituir a los Estados miembros, pero su intervención puede consistir en medidas de apoyo de la actividad estatal<sup>183</sup>.

### **III. 3. COMPETENCIAS ESTATALES EN MATERIA DE TURISMO**

El modelo de Estado Compuesto, definido en la Constitución de 1978, deja en manos de los Entes territoriales: Comunidades Autónomas y Entes locales, la ordenación y promoción del turismo en el territorio correspondiente, encontrándonos ante una intensa actividad de los poderes públicos.

En sentencia de 22 de octubre de 2001, el Tribunal Supremo ha entendido que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de turismo al amparo del artículo 148.1.18, Título VIII, capítulo III de la Constitución. Pues bien, la referencia del artículo 148.1.18 es, para más señas, la única referencia explícita que la Constitución hace del turismo. Esto contrasta con la relevancia y con la trascendencia que para España, y el conjunto de los españoles tiene el turismo, como todos sabemos. ¿Podemos entender como el constituyente no dedicara alguno de los artículos del Título I, capítulo III, principios rectores de la política económica y social, al turismo? ¿Se precisaba un precepto expreso a la materia o puede encontrarse implícito en alguno de los artículos que integra el capítulo mencionado?

---

<sup>183</sup> FORASASSI SARA.: Turismo Y Unión Europea en GOLA, M., ZITO, A., CICHETTI, A.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Italia), 2012, pag. 27

Como contestación a lo anterior y ya referenciado en el Capítulo anterior (II.5.3.2), diremos que; un sector doctrinal ha creído encontrar la constitucionalización del turismo en el párrafo tercero del artículo 43 de la Constitución española, cuándo se dispone que los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio. Sin embargo, como tal, el turismo carece de regulación constitucional. Desde luego creemos que, en un país como España, dada la trascendencia que tiene el turismo, la Constitución debiera haber reservado un precepto en su capítulo III, el de los principios rectores de la política económica y social.

Al margen de la competencia que asumen las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, sería posible pensar que el Turismo está en la mente del constituyente al referirse en el artículo 40 CE a *“que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico...”* Sin embargo, hay propuestas que no la mencionan de manera expresa ni como competencia estatal ni como de las Comunidades Autónomas. Este puede deberse a dos factores: a) la inclusión del turismo dentro del ocio; y b) su consideración como una actividad compleja que es la suma de las competencias de otros sectores. Es llamativo que el turismo no se incluya dentro de los principios rectores de la política social y económica (art.43.3 CE), sin embargo, el ocio, la educación física y el deporte si se incluyen.<sup>184</sup>

Como hemos comentado anteriormente y en el ámbito constitucional, insistimos en que la única referencia constitucional al turismo, la encontramos en el artículo 148.1.18 de la Constitución, que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de *“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*. Por su parte, el artículo 149 no reserva al Estado ninguna atribución directa sobre el turismo, aunque, como veremos, existen títulos competenciales

---

<sup>184</sup> SALGADO CASTRO, A. “La distribución de competencias en materia de turismo” RAAP nº 9, 1996, pág. 326.

estatales que inciden indirectamente sobre el turismo, como pueden ser los de medio ambiente, patrimonio histórico, inmigración, extranjería y transportes y comunicaciones, entre otros. Lo que no impide que la Administración estatal intervenga con mayor o menor intensidad sobre el mismo, no infringiendo en las competencias propias de las Comunidades Autónomas, sino como consecuencia inevitable del carácter transversal y multidisciplinar del turismo<sup>185</sup>. Sin embargo, el análisis de la distribución de competencias entre el Estado y los demás Entes, necesariamente ha de partir del texto constitucional ya que en la Constitución es dónde está diseñado el sistema de reparto del poder territorial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sistema complejo que debe ser comprendido a la luz del modelo de Estado Compuesto definido en nuestra Constitución, que no es el federal, ni el regional, ni el confederal sino el autonómico.<sup>186</sup>

Aparte de lo comentado anteriormente, es necesario apuntar que la determinación de las competencias puede producirse también a través de los mecanismos previstos en el citado artículo 150 de la Constitución: es decir, leyes estatales que atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas.

Estos mecanismos pueden ampliar dichas competencias, supuesto de las Leyes Marco y de las Leyes de Transferencia o Delegación (artículo 150, 1 y 2 C.E.) o, por el contrario, pueden restringir o condicionar el ejercicio de las mismas, caso de las Leyes de Armonización (artículo 150, 3 C.E.). Ahora bien, fácilmente puede vislumbrarse la irrelevancia de esta atribución en relación con la materia turística en concreto, máxime si se tiene en cuenta que tanto las Leyes Marco, como las Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación, se refieren única y exclusivamente a

---

<sup>185</sup> SALGADO CASTRO, A.: “La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Una propuesta” en TUDELA ARANDA (dir.) *Estudios sobre el Régimen jurídico del turismo*. Diputación de Huesca, 1997.

<sup>186</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo” *Estudios turísticos*, 2004, pág.375.

competencias relativas a materias de titularidad estatal, y por ende dichos mecanismos atribuidos de competencia no pueden ser aplicados en el ámbito de las competencias turísticas, cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas.

El contenido de los tres apartados de este precepto constitucional (artículo 150 CE) no es homogéneo. Así, mientras los dos primeros prevén sendas posibilidades de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas al margen de sus Estatutos de Autonomía (ya sea por medio de leyes marco, ya sea por medio de leyes orgánicas de transferencia o delegación), el tercero permite al Estado incidir en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias a través de leyes de armonización<sup>187</sup>.

Partiendo de la regulación constitucional, resulta apreciable el hecho de que las Leyes de Armonización pueden operar en el ámbito de las materias en las que la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 150.3. CE), como es el caso del turismo. En este sentido el Estado, con objeto de armonizar la disparidad normativa de las Comunidades Autónomas, puede dictar una Ley de Armonización en aquella materia; posibilidad ésta con un límite impuesto constitucionalmente, esto es, que el interés general exija tal armonización. Téngase en cuenta que pueden producirse regulaciones distintas en las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas que han asumido competencia exclusiva sobre Turismo, por lo que habrá que articular necesariamente medios de coordinación entre ellas, para establecer niveles similares, siendo de considerar la posibilidad de las “competencias sectoriales”<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> BACIGALUPO SAGESSE, Mariano.: *Sinopsis del artículo 150 de la Constitución*, Congreso de los Diputados, UNED. 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150> (consultado por última vez el 23/01/2013).

<sup>188</sup> CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup>. M. y PEREZ GUERRA R.: “Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo”, *Papers de Turisme*, nº 19 de 1995, pág. 59.

Volviendo a las materias que en el ámbito competencial son atribuidas exclusivamente al Estado, vemos que la competencia sobre Turismo se excluye de esta lista y que son atribuidas a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149.3 CE, por lo que esta cláusula residual no entra en juego al ser los Estatutos de las distintas Comunidades cauce expícito de asunción de competencias sobre el turismo. Esta delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de turismo, a pesar de los pronunciamientos constitucionales y estatutarios, ha sido objeto de algunos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, pronunciamientos que si bien no son abundantes si permiten extraer ciertas conclusiones que detallamos a continuación.<sup>189</sup>

La STC 125/1984, de 20 de diciembre dice que conviene señalar que es frecuente la concurrencia del turismo con otros títulos competenciales, lo que obliga al intérprete del bloque de constitucionalidad a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, por fuerza casuística, sin que ello lleve a una interpretación expansiva de los distintos títulos competenciales

En segundo lugar, entre los títulos competenciales que justifican la intervención estatal en materia de turismo se encontrarían el comercio exterior (STC 125/1984) o las facultades estatales de dirección general de la economía (STC 75/1989, de 25 de abril; STC 88/1987, de 2 de junio) sin que sea posible interpretar estas facultades de tal forma que vacíen toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, pues ello equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

El alcance y la funcionalidad de los títulos competenciales del Estado que pueden superponerse sobre la competencia exclusiva autonómica

---

<sup>189</sup> SALGADO CASTRO, A.: “La distribución de competencias en materia de Turismo” *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996, pags. 326-329.

para la promoción y ordenación del turismo son, como decíamos anteriormente, por ejemplo; el comercio exterior<sup>190</sup>. En este caso concreto, la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de noviembre de 1984 reconoce la incidencia del turismo en este concepto puesto que *“la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que lo sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 de la Constitución”*.

Por lo que se refiere a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13), se plantea el no pequeño problema de la intervención del Estado en razón de la incidencia que tiene el turismo, como reconocía la anterior sentencia del Tribunal Constitucional, en el conjunto de la economía y como factor de desarrollo económico y de creación de empresas y de empleo.

A la luz del sistema constitucional de distribución competencial se ha llevado a cabo el traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones servicios que correspondían al Estado en materia de turismo. Estos traspasos se han realizado mediante Real Decreto<sup>191</sup>. Estas

<sup>190</sup> El Estado ejerce la comercialización del turismo español en, o para, países extranjeros, como consecuencia de su competencia “exclusiva” en materia de comercio exterior, entendiéndose por comercialización aquella actividad mediante la cual se atribuye a un producto las condiciones y la organización comerciales necesarias para su venta.

<sup>191</sup> Los Reales Decretos de traspaso son los siguientes:

- Andalucía .....RD 698/1979, de 13 de febrero
- Aragón ..... RD 298/1979, de 26 de enero
- Principado de Asturias .....RD 2874/1979, de 17 de diciembre
- Islas Baleares .....RD 2245/1979, de 7 de septiembre
- Islas Canarias .....RD 2843/1979, de 7 de diciembre
- Cantabria .....RD 2339/1982, de 24 de julio
- Castilla la Mancha ..... RD 3072/1979, de 29 de diciembre
- Castilla-León ..... RD 2367/1984, de 11 de abril
- Cataluña.....RD 2115/1978, de 26 de julio
- Extremadura .....RD 2912/1979, de 21 de diciembre
- Galicia..... RD 212/1979, de 26 de enero
- La Rioja..... RD 2772/1983, de 1 de septiembre
- Madrid..... RD 697/1984, de 25 de enero



normas son de gran utilidad a los efectos de la delimitación de funciones entre el Estado y Comunidades Autónomas. Como ya especificáramos en capítulos precedentes, los Reales Decretos de Transferencia a las Comunidades Autónomas son normas aprobadas previo el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta y cuya función es especificar los medios humanos, materiales y financieros necesarios para que las Comunidades Autónomas puedan ejercitar las competencias que han asumido en sus respectivos Estatutos.

Los Reales Decretos de Transferencia tienen como única misión, pues, la acabada de señalar. No se les puede considerar, por tanto, como normas atributivas de competencias, como reiteradamente ha puesto de relieve la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *“los Reales Decretos de Transferencias, lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que sí lo son, y por tanto a confirmar el carácter de las competencias comunitarias sobre la materia de que se trate”*<sup>192</sup>.

Asimismo, indica el Tribunal Constitucional en el F.J. 3º de la Sentencia 88/1987, de 2 de junio, que los Reales Decretos de Transferencia *“no pueden alterar la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía”, pero “sí son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimiento para el ejercicio de la respectivas competencias estatales y autonómicas”*.

- 
- Murcia..... RD 466/1980, de 29 de febrero
  - Navarra..... RD 1121/1985, de 19 de julio
  - País Vasco..... RD 2488/1978, de 25 de agosto
  - C. Valenciana..... RD 299/1979, de 26 de enero
  - Ceuta..... RD 2499/1996, de 5 de diciembre
  - Melilla..... RD 337/1996, de 23 de febrero

Posteriormente se han promulgado Reales Decretos, que en la mayoría de la Comunidades Autónomas han conformado los traspasos.

<sup>192</sup> Ver, entre otras, la STC 125/1984, de 20 de diciembre, F.j. 1º.

Siguiendo a SALGADO<sup>193</sup>, puede afirmarse que todas estas disposiciones tienen una estructura general común con tres grandes grupos de contenidos: el primero de ellos hace referencia a los servicios que se asumen en forma exclusiva por las Administraciones Autonómicas; el segundo son las funciones reservadas al Estado, y el tercero y último, nos lleva al campo de la cooperación o intervención dual de ambos poderes públicos.

Las funciones y servicios que pasan a desarrollar las Comunidades Autónomas son, sobre todo la planificación y ordenación de la actividad e industria turística, la ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes cuando su ámbito de actuación no exceda del territorio de la Comunidad Autónoma y la regulación y fomento de las profesiones turísticas.

El segundo grupo es el de las funciones que se reserva el Estado, entre las que se encuentran las relaciones internacionales, aunque se establece un deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de convenios internacionales concernientes al turismo; la coordinación de la ordenación general de la actividad turística. Se trata exclusivamente de facultades de coordinación, pero no puede derivar en normas que el Estado elabore sin el acuerdo de las Comunidades Autónomas. La Administración estatal está obligada a emplear instrumentos de colaboración previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> SALGADO CASTRO, A.: *La distribución de competencias en materia...*, págs. 330-332.

<sup>194</sup> La STC 32/1983, de 28 de abril, aclara que “la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones... En este sentido hay que entender la competencia estatal de coordinación general... (que) aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta...” (Fundamento Jurídico 2). En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del mismo Tribunal 80/1995, de 4 de julio, al afirmar que “... no significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están

El Estado también se ha reservado la legislación en materia de agencias de viaje que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, así como la materia de prestación de servicios turísticos por las mismas.

Igualmente, el Estado se reservó la promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando llevan a cabo actividades de promoción turística en el exterior. La literalidad de esta disposición nos indica que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades de promoción turística en el extranjero, pero que serán los órganos centrales de la Administración del Estado los que fijen los criterios. Esta cuestión es bien delicada. El Tribunal Constitucional sin ir más lejos, ha tenido que precisar, precisamente en materia de turismo, en su sentencia de 5 de diciembre de 1995, que *“la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo, las necesidades de investigación del mercado exterior, así como el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad exportadora, hacen que las actividades de promoción y comercialización en los distintos mercados extranjeros deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economía<sup>195</sup>, pero respetando la dimensión externa de una competencia exclusiva autonómica”*.

---

sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos... porque es esencial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución ...”.

<sup>195</sup> En desarrollo de estos criterios se elaboró el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo

Otra de las reservas del Estado en esta materia son las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo. Se trata de una manifestación de la competencia estatal atribuida en el artículo 149.1.30.de la Constitución, relativo a los títulos académicos y profesionales.

Igualmente el Estado se reserva el seguro turístico, como consecuencia del artículo 149, 1,11a de la Constitución, al disponer que el Estado tenga competencia exclusiva “en la ordenación del crédito, banca y seguros”. Así mismo, los registros turísticos, al establecer el mencionado artículo 149,1.8a, que es competencia estatal “la ordenación de los registros y los instrumentos públicos”.<sup>196</sup>

El tercer grupo de materias contempladas en los Reales Decretos de traspasos es el relativo a las zonas comunes en que es necesaria, ya no una simple colaboración, sino la intervención estatal y la autonómica, como: subvenciones y crédito turístico, información turística recopilación de datos estadísticos y por último, paradores y albergues colaboradores de la red de establecimiento turísticos del Estado.

Cómo hemos señalado, la atribución en exclusiva de la competencia de fomento y ordenación a las Comunidades Autónomas no quiere decir, ni mucho menos, que en la materia no haya más que intervención pública autonómica.

Tal y como se ha señalado repetidamente, la naturaleza transversal del turismo afecta a materias tan variopintas como la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente la planificación económica, el patrimonio histórico-artístico, la cultura, el ocio o, por ejemplo, la seguridad ciudadana, materias todas ellas que, de alguna manera, están

---

<sup>196</sup> CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup>. M. y PEREZ GUERRA R.: “Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo”, *Papers de Turisme*, nº 19 de 1995, pág. 55.

conectadas al interés público en su dimensión nacional y local. Obviamente, el turismo tiene una definitiva proyección sobre la economía general y, por eso, desde esta interpretación, el Estado tiene mucho que decir en la materia., las razones de la asunción autonómica de la competencia son claras y no dejan lugar a demasiadas dudas pues es menester adecuar el turismo a la realidad de cada territorio. Es más, el turismo no tendrá la misma consideración en una Autonomía costera que en una montañosa, razón de más para que, en efecto, se confíe preponderantemente la regulación de la competencia al espacio autonómico, sin olvidar la presencia de la Unión Europea, del Estado y de los Entes locales. La autonomía política como concepto que permite la autoadministración, la autonormación, dentro de un marco general, se proyecta con toda su intensidad sobre el turismo, materia en la que las Comunidades Autónomas han ido desplegando verdaderas políticas públicas adecuadas a las peculiaridades del fenómeno turístico en cada territorio<sup>197</sup>. Sin embargo y como antes argumentábamos, tras el examen realizado puede afirmarse que en materia de turismo, por su afección a tantas materias, se produce un claro fenómeno de concurrencia, lo que no significa, ni mucho menos, que no existan competencia exclusivas de Estado y de la Comunidad Autónoma. Es más, por su propia definición, estamos en presencia de lo que RODRIGUEZ-ARANA denomina un supuesto de manual de concurrencia normativa.<sup>198</sup>

Relativo a esta concurrencia normativa, la teoría constitucional refiere en el artículo 149.3 CE la “clausula residual” o de cierre del sistema, que atribuye al estado todo lo no asumido por las Comunidades Autonómicas en sus respectivos Estatutos. Este artículo tiene un triple contenido; lo descrito como cláusula residual y las “cláusulas de suplencia y de prevalencia”. Esta última, la clausula de prevalencia del derecho estatal,

---

<sup>197</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo” *Estudios turísticos*, 2004, pág.382.

<sup>198</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre la distribución de competencias en materia”..., pág. 385.

se ha defendido doctrinalmente desde las posturas más variadas<sup>199</sup>; desde posiciones de exclusividad<sup>200</sup>, hasta cláusula delimitadora de competencias<sup>201</sup>. El Estado posee competencia normativa general a la que superpone la de las Comunidades autónomas, el Derecho estatal nunca será nulo por incompetencia sino sólo quedará desplazado por el Derecho autonómico en aquellas Comunidades Autónomas que hayan ejercitado su competencia normativa en la materia. Lo que significa atribuir una función supletoria generalizada al derecho del Estado que no se corresponde con una jurisprudencia constitucional consolidada sobre el alcance de la supletoriedad del derecho del Estado en materia de competencias exclusivas de las CCAA (SSTC 61/97 y 118/96)<sup>202</sup>.

En resumen, el Estado dista mucho de haber sido vaciado de todas sus competencias. Cuestiones concurrentes con títulos competenciales estatales como la enseñanza o la promoción exterior del turismo, junto a fenómenos singulares como es el de los Paradores de Turismo, mantienen en la Administración Estatal un reducido pero significativo núcleo organizativo<sup>203</sup>.

Abundando en lo anterior, podría pensarse que después de más de treinta años de aprobada la Constitución el aparato administrativo del Estado, en una competencia que desde el principio fue competencia autonómica, habría de ser muy escaso si no inexistente. Sin embargo, ello dista de ser así. Es cierto que el protagonismo se ha desplazado a

---

<sup>199</sup> BALAGUER CALLEJÓN, Francisco.: "La cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE y los Estatutos de Autonomía" *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, nº 4, 1986, págs. 132-133; CANTERO RODRIGUEZ, J.: "Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia" *REALA*, nº 269, 1996, pág.128.

<sup>200</sup> TEJEDOR BIELSA, Julio. : *La garantía constitucional de la unidad del Ordenamiento en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 2000, pág.92.

<sup>201</sup> LOPEZ GARCÍA, Casimiro.: "Problemas de aplicación de la cláusula de Prevalencia del derecho del Estado" *REALA*, 2007, nº 304, pág. 193.

<sup>202</sup> DE OTTO y PARDO, Ignacio.: "La prevalencia del Derecho del Estado", *Estudios de derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 66 y ss.

<sup>203</sup> CORCHERO, M.: Sección de otros Estudios y Documentos *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*. Nº 5 - Junio 2011, pág. 156.

las Comunidades Autónomas. *Sin embargo, el Estado mantiene un significativo aparato administrativo.* Y aunque parte de ese aparato puede entenderse a la luz de competencias estatales que inciden en el turismo como enseñanza o relaciones exteriores, lo cierto es que estas competencias no parece que expliquen todo el entramado organizativo.<sup>204</sup>

A la hora de valorar ese aparato organizativo estatal puede resultar de interés por su expresividad y fuerza sintética la transcripción de un párrafo del preámbulo del Real Decreto 1963/1994, de 22 de Julio de organización de la Administración turística del Estado:

*“Por otra parte, el constante desarrollo del turismo en el mundo, los cambios que experimentan, continuamente, las corrientes turísticas, y la reciente evolución del turismo y de la economía española demandan que la estructura orgánica y las funciones de los servicios turísticos del Estado se adecuen permanentemente a las nuevas necesidades del mercado y se orienten, primordialmente, al mantenimiento y competitividad de un sector, como es el turismo, de importancia fundamental en la economía española”.*

### **III. 4. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE TURISMO**

Como explicábamos en el apartado anterior sobre las competencias estatales, se produce un claro fenómeno de concurrencia competencial entre estas y las competencias autonómicas en materia de turismo. No obstante, las Comunidades Autónomas han ido poco a poco interviniendo normativamente en la materia sin grandes planteamientos, respetando la posición del Estado en la materia. Es en 1994, más en concreto con la ley vasca de 16 de marzo de ese año cuándo realmente las Autonomía

---

<sup>204</sup> CORCHERO, M.: Sección de otros Estudios y Documentos...pág. 156.

toman conciencia de la relevancia de sus competencias y poderes en la materia y superan la regulación disciplinaria (hasta entonces la única competencia que estaba operando dada la necesidad de adaptar las normas sancionadoras a los principio constitucionales). A partir de ese momento, las Comunidades Autónomas comienzan a desarrollar sus verdaderas potestades y, por ejemplo, entran en cuestiones tan medulares para el sector como puede ser la organización administrativa y la enseñanza turística.

La naturaleza dispositiva, voluntaria, del proceso autonómico, que tiene uno de sus exponentes más claros en este precepto, revela hasta qué punto el modelo del estado autonómico español quiso, desde el principio, que cada Comunidad Autónoma pudiera ir completando a su albedrío, en el marco constitucional, el mapa competencial. La funcionalidad del artículo 148 CE, en el momento constituyente, no se dirigía a atribuir competencias y menos, competencias exclusivas necesariamente, como ponen de manifiesto, por ejemplo, los apartados 7 y 13 al concebir la posible competencia de la Comunidad Autónoma “de acuerdo con la ordenación general de la economía” o “dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”. Era un marco para que las Comunidades autónomas pudieran llenar de contenido su autonomía, sin garantizar la existencia de un auténtico poder legislativo, por lo que de esa lista no puede inferirse el carácter de las competencias que asumiría la comunidad autónoma. El artículo 148 CE no tiene, por tanto, una finalidad distribuidora de las competencias. La realidad demostró, sin embargo, que todas aquellas competencias que se podían asumir, fueron generalmente asumidas como exclusivas en los Estatutos, salvo, claro está, aquellas en las que la propia literalidad del precepto atribuía determinadas funciones a la legislación del Estado. En el caso del turismo, a pesar de existir obvios títulos competenciales del Estado con incidencia en el turismo, la competencia se asumió como exclusiva



en los correspondientes Estatutos de autonomía de la Comunidades Autónomas.<sup>205</sup>

Referente a los Estatutos de Autonomía, estos son las normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma, reconocidos y amparados por el Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico. Desde el punto de vista que nos interesa, todo Estatuto ha de contener la relación de materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencia, y el nivel de potestades y funciones públicas asumido por la Comunidad Autónoma a cada una de ellas.

Pues bien, la conclusión que se desprende de esta idea es que en el caso de que las Comunidades Autónomas deseen asumir competencias en materia de turismo, el camino idóneo para que se produzca tal atribución competencial es la sanción de dichas competencias en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Así ha ocurrido en la práctica, pues todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia “exclusiva” en materia de turismo a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, en virtud del art. 148, 1, 18.<sup>a</sup> C. E., desde el mismo momento de su constitución y sin que haya que distinguir la vía de acceso a la autonomía que hayan seguido, además tampoco procede diferenciar funciones normativas, básicas o no, y ejecutivas, pues todas les corresponden en su totalidad<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre la distribución de competencias en”..., pág. 377.

<sup>206</sup> Los diversos Estatutos de Autonomía, siguiendo un orden cronológico de aprobación son los siguientes: País Vasco, “Título I. De las competencias del País Vasco. Artículo 10.36: La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... Turismo y deporte, ocio y esparcimiento” (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, BOE de 22 de diciembre).

Cataluña, “Título II. De las competencias de Cataluña. Artículo 9.12: La Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:... Turismo” (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, BOE de 22 de diciembre, modificada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, BOE de 20 de julio).

Galicia, "Título II. De las competencias de Galicia. Artículo 27.21: En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:.. La promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad" (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, BOE de 28 de abril).

Andalucía, "Título I. De las competencias de la Comunidad Autónoma. Artículo 13.17: La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Promoción y ordenación del turismo" (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, BOE de 11 de enero de 1982).

Principado de Asturias, "Título I. De las competencias de Asturias. Artículo diez. Uno. ñ): El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias siguientes:... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre).

Islas Canarias, «Título II. De las competencias de Baleares. Artículo 29. Catorce: La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:... Promoción y ordenación del turismo en el archipiélago» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto).

Navarra, "Título II, Capítulo III. De las competencias de Navarra. Artículo 44. Trece: Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" (Estatutos aprobados en virtud de al Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto).

La Rioja, "Título I, Capítulo I. De las competencias de La Rioja. Artículo 8.<sup>B</sup> Uno. Quince: Es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja: ... La promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, BOE de 19 de julio, modificados por la Ley Orgánica 3/1994, de 14 de marzo, BOE de 25 de marzo, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para La Rioja).

Murcia, "Título I. De las competencias de la Comunidad de Murcia. Artículo diez. Uno. n): La Comunidad Autónoma de Murcia tiene competencia exclusiva en: ...La promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, BOE de 19 de junio, modificados por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región Murciana).

Aragón, "Título II. De las competencias de Aragón. Artículo 35. Uno. 17: La Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva en materia de: ... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto, modificados por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

Castilla-La Mancha, "Título IV. De las competencias de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Artículo 31. Uno. ñ): La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tiene competencia exclusiva en materia de: ... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" (Vid. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto, modificados por la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, corrección de errores de 15 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha).

Extremadura, "Título I. De las competencias de Extremadura. Artículo 7.17: La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:... Promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad"

De este modo, Comunidades Autónomas como Cataluña y Valencia reflejan claramente en sus respectivos Estatutos de Autonomía que tienen competencias exclusivas en materia turística, sin ningún tipo de limitaciones. También se encuentran en esta situación las Comunidades de Baleares y Canarias, aunque la redacción utilizada en ambos estatutos sea distinta. Por otro lado, el resto de Comunidades Autónomas reflejan algún tipo de limitaciones que vienen dadas por los términos “en su ámbito territorial”.

El tratamiento de las competencias en materia turística, por parte de las Comunidades Autónomas, que se refleja en los Estatutos de

---

(Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, BOE de 26 de febrero, modificados por la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura).

Islas Baleares, Título II. De las competencias de Baleares. Artículo 10.9: Baleares tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Fomento y promoción del turismo, ordenación del turismo, ordenación del turismo en su ámbito territorial” (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, BOE de 1 de marzo, modificados por la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, corrección de errores de 15 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares).

Comunidad de Madrid, “Título 11. De las competencias de la Comunidad de Madrid. Artículo 26.16: Corresponde a la Comunidad de Madrid la plenitud de la (unción legislativa en las siguientes materias: ... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial” (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, BOE de 1 de marzo, modificados por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, corrección de errores de 15 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía para la Comunidad de Madrid.

Castilla y León, “Título II. De las competencias de la Comunidad. Artículo 26.15: Corresponde a la Comunidad de Castilla y León la competencia absoluta sobre las siguientes materias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución: Promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad” (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, BOE de 2 de marzo, modificados por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

Ceuta, “Título II. Competencias de la Ciudad. Artículo 21.16: La ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: ... Promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial” (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, BOE de 14 de marzo).

Melilla, “Título II. Competencias de la Ciudad. Artículo 21.16: La ciudad de Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: ... Promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial” (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, BOE de 14 de marzo).

Autonomía, no concordante en muchos de los casos con lo establecido en nuestra Norma Suprema, ha generado un gran número de conflictos, como más adelante veremos, que han tenido que ser resueltos en la mayoría de los casos, por el Tribunal Constitucional.

Hoy, como hemos podido comprobar, todas las Comunidades Autónomas<sup>207</sup> disponen de una ley general de ordenación turística. Cómo

---

<sup>207</sup> **NORMATIVA GENERAL AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN TURÍSTICA**

**Comunidad Autónoma Leyes de Ordenación Turística, y modificadoras**

Andalucía:

Ley 12/1999 de 15 de diciembre del Turismo de Andalucía

Ley 13/2011, de 23 de diciembre del Turismo de Andalucía

Aragón:

Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo.

Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón

Asturias:

Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo.

Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de 3ª modificación de la Ley 7/2001, de 22 de junio

Islas Baleares:

Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears

Ley 9/2002, de 12 de diciembre, modificación de la Ley 2/ 1999, de 24 de marzo, General turística de las Illes Balears

Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears

Canarias:

Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias

Ley 7/1997, de 4 de julio, de Modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias

Ley 5/1999, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias

Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del territorio y del Turismo de Canarias.

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias

Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias

Cantabria: Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.

Cataluña: Ley 13/2002, de 21 de junio de Turismo de Cataluña

Castilla-La Mancha: Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del turismo de Castilla-La Mancha

Castilla-León:

Ley 10/1997, de 19 de diciembre, del Turismo de Castilla y León

Ley 14/2010, de 9 de diciembre, del Turismo de Castilla-León

Extremadura:

Ley 2/1997, de 20 de marzo, del Turismo de Extremadura.

Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura

Galicia:

Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del turismo de Galicia

Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de Turismo de Galicia

Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia

La Rioja: Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo.

Madrid:

Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid

Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid

ha puesto de relieve PÉREZ FERNÁNDEZ,<sup>208</sup> un estudio comparativo de estas normas permite concluir que las Autonomías disponen ya, en la materia, de los siguientes poderes o facultades: autorizar la apertura, modificación y cierre de las empresas turísticas y demás actividades vinculadas al sector; regular los requisitos que han de reunir las instalaciones y las condiciones de funcionamiento y prestación de servicios; gestionar el registro de empresas y actividades turísticas; planificar territorialmente la actividad turística en el ámbito autonómico, así como coordinar las actuaciones desarrolladas en este sentido por los Entes locales.

Estas facultades o poderes se refieren a la ordenación de las empresas y actividades turísticas. Por lo que se refiere a la acción de fomento y promoción del fomento, nos encontramos con la promoción, planificación y protección de la imagen turística de la Comunidad Autónoma; la regulación, coordinación y fomento de las profesiones y enseñanzas turísticas; la información turística o la concesión de ayudas y subvenciones para estimular la actividad turística. Finalmente, las Comunidades Autónomas disponen, de acuerdo con este cuadro normativo, de la función inspectora y sancionadora, así como son competentes para tramitar y resolver las reclamaciones que se puedan formular en la materia.

---

Ley 1/2003, de 11 de febrero, de modificación de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid

Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.

Murcia: Ley 11/1997, de 12 de diciembre, del Turismo de Murcia

Navarra: Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo de Navarra

País Vasco:

Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco.

Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de modificación de la ley de Ordenación del Turismo del País Vasco

Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE.

Valencia: Ley 3/1998, de 21 de mayo del Turismo de la Comunidad Valenciana.

<sup>208</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.(Director).: *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Madrid, 2004, pag.65

Dicho lo anterior, a título de síntesis, el preceptivo desarrollo reglamentario no ha seguido una línea uniforme:

.-Todas las Comunidades Autónomas han establecido normativamente su estructura orgánica en materia de turismo, creando el departamento competente, los órganos que incluyen y las competencias que desempeñan.

.- La mayoría de las Comunidades han ordenado normativamente los recursos turísticos con los que cuentan aprobando instrumentos de planificación entre los que destacan los Planes Generales de Turismo.

.-Todas las Comunidades Autónomas han aprobado numerosa normativa destinada a la promoción de los recursos turísticos que abarcan aspectos como las subvenciones, ayudas y becas, las declaraciones de interés turístico o los incentivos a la calidad.

.-La mayoría de las Comunidades Autónomas han regulado reglamentariamente cuestiones generales de los servicios turísticos como los precios y las reservas.

.-En cuanto a los alojamientos turísticos, todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus reglamentos sobre establecimientos hoteleros y alojamientos en el medio rural. Asimismo, todas las autonomías a excepción de Canarias poseen normas que regulan los campamentos de turismo. Tan sólo algunas Comunidades Autónomas, como Canarias, Asturias, Extremadura o Cataluña gozan de normativa propia en materia de apartamentos turísticos. Las viviendas vacacionales y los albergues turísticos han sido reglamentados únicamente por Baleares y La Rioja, de manera respectiva. Asimismo, Baleares y Canarias disfrutan de reglamentos sobre las viviendas sometidas al aprovechamiento por turno. Por último, ninguna Comunidad ha legislado en particular sobre las denominadas Ciudades de Vacaciones.

.-Todas las Comunidades Autónomas han regulado reglamentariamente a las empresas de intermediación turística, tanto a las agencias de viajes como a las centrales de reservas.

.-Tan sólo algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, Galicia, Murcia, o Asturias poseen un reglamento propio en materia de restaurante y cafeterías.

.-La mayoría de las Comunidades Autónomas excepto el País Vasco, han desarrollado reglamentariamente a los guías de turismo.

.-La mitad de las Autonomías gozan de una norma en materia de turismo activo.

.-Tan sólo cinco Comunidades, Andalucía, Castilla-León, Aragón, Cataluña y La Rioja han aprobado sus reglamentos reguladores de las Oficinas de Información Turística.

.-Y, por último, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con disposiciones reglamentarias que establecen el régimen jurídico de la disciplina turística.

#### **III.4.1. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS, CASO ANDALUCIA**

En el Derecho del Turismo, el análisis de las competencias turísticas cobra una especial relevancia porque la configuración actual de la distribución competencial determina el régimen jurídico del turismo en España a la vez que complementa el estudio de otros capítulos como la organización administrativa del turismo, la ordenación y promoción del turismo, el Derecho de las empresas y actividades turísticas o la disciplina turísticas<sup>209</sup>.

La competencia en materia de turismo aparece recogida en el artículo 148.1.18º CE *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...18º Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*, y todas las Comunidades Autónomas han convertido en realidad la posibilidad que dicho artículo 148 les brinda, reservándose en exclusiva la materia turística en bloque. Es decir, las

---

<sup>209</sup> PEREZ GUERRA, Raúl y CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup> Matilde.:“Las Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo” en *Estudio sobre el derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008. Pág. 25

Comunidades Autónomas son titulares de la totalidad de las funciones y potestades públicas en relación con la materia de turismo, dictan las normas y las ejecutan<sup>210</sup>.

Desde la Constitución española, y ya con el *protagonismo indiscutido de las Comunidades Autónomas*, comienza un nuevo modelo turístico. Ello no es óbice para la continuidad de muchas de las pautas anteriores que habían demostrado sus cualidades. El modelo de turismo de “sol y playa” era un activo irrenunciable de la economía española en su conjunto y de las Comunidades Autónomas afectadas. Pero había que modernizar el modelo y, sobre todo, había que dar respuesta satisfactoria a las nuevas demandas sociales. Y, por primera vez, en la historia del turismo español, va a corresponder al Derecho un pequeño protagonismo<sup>211</sup>. En efecto, la aprobación en 1994 de la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, marcó un punto de inflexión. El ejemplo fue seguido con prontitud por numerosas Comunidades y, desde entonces, una normativa globalizadora, con vocación rectora, protagoniza la acción pública en materia de turismo. Lógicamente, esa nueva normativa y esa nueva concepción del fenómeno turístico van a ir acompañadas de un nuevo diseño organizativo. Nuevas fórmulas serán ensayadas con el deseo de dar respuesta satisfactoria a la nueva situación.<sup>212</sup>

Así, poseer la titularidad de la competencia sobre una determinada materia supone el poder actuar legislando, gestionando y controlando sobre un determinado sector de la vida económica o social de una comunidad. Es decir, implica un poder de influencia, de regulación sobre

---

<sup>210</sup> CASTILLO BLANCO, Federico.: “Artículo 148. Competencias de las Comunidades Autónomas”, en ALZAGA VILLAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (2ª ed.), Edersa, Madrid, 1999.

<sup>211</sup> TUDELA ARANDA, J.: “Régimen jurídico de los Recursos turísticos”, *Revista aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999., pags 79 y ss.

<sup>212</sup> CORCHERO, M.: “Sección de otros Estudios y Documentos”, *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*. Nº 5 - Junio 2011, pág. 154



dicho sector. En este sentido, poder político y poder de actuación sobre un determinado sector se identifican.

La distribución de las competencias sobre los distintos sectores de la realidad económica, entre ellos el turismo como uno más, aunque de gran relevancia por ser la primera fuente de ingresos se convierte así en la principal, a la vez que necesaria, consecuencia de la distribución del poder político.

En el ejercicio de las competencias turísticas por las Comunidades Autónomas podemos diferenciar cronológicamente tres etapas<sup>213</sup>:

- La primera comienza con la transferencia, traspaso y atribución de competencias turísticas del Estado a las Comunidades Autónomas.
- La segunda se inicia con la promulgación de las primeras normas autonómicas en la materia y continúa con una incesante y destacada labor legislativa.
- La tercera y actual, se inicia tras la aprobación de las Leyes de turismo de las Comunidades Autónomas, y sigue con su desarrollo reglamentario vigente hasta el momento.

De una forma concreta, en el caso de la Comunidad Autónoma andaluza, el desarrollo del ejercicio competencial en materia turística es la siguiente:

El artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado por la Ley Orgánica 2/2.007, de 19 de marzo, ya descrito en el apartado II.5.2.4 del capítulo anterior, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: *“la ordenación y la planificación del sector turístico, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos... la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicio turísticos...”*

---

<sup>213</sup> En este tema téngase en cuenta el análisis de DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. y MELGOSA ARCOS, F. J., “La ordenación del turismo en Castilla y León”, en la obra colectiva coordinada por SOSAWAGNER, F., *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs.3037 y ss.

*la regulación de las condiciones de las líneas públicas de ayuda...".* A tenor de este precepto que reforma el anterior artículo 13.17º de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, en el que se reconocía la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza sobre la promoción y ordenación del turismo, Andalucía ha realizado una labor normativa muy prolija en materia turística, coronada por la Ley 13/2011, de 28 de diciembre, en la que se establecen las normas reguladoras del turismo en la Comunidad y que le otorga, por primera vez a este sector un tratamiento jurídico integral.

En estos últimos años la Ley anterior 12/1999 de 15 de diciembre, fue desarrollada fructíferamente, por diversos reglamentos propuestos por la Consejería competente y aprobado finalmente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Andalucía ha legislado sobre la ordenación de la oferta y las infraestructuras turísticas, los instrumentos de promoción turística, técnicas de planificación turística y sobre todo ha legislado en materia de empresas y actividades turísticas. Posteriormente, la nueva y vigente ley del turismo 13/2011 ha venido a consolidar lo dispuesto en la anterior descrita. Esta ley es objeto de reflexión en el apartado II.5.4.2 del Capítulo anterior.

En particular, cuenta con varios reglamentos especializados sobre establecimientos hoteleros, campamentos de turismo, alojamientos en el medio rural y turismo activo, agencias de viajes y centrales de reservas, guías de turismo, y oficinas de información turística. Asimismo son muy numerosas las disposiciones normativas sobre subvenciones, ayudas y becas, así como las declaraciones de interés turístico nacional de Andalucía. Todo ello se completa con el tratamiento jurídico-normativo de la disciplina de la actividad turística en esta Comunidad.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> PEREZ GUERRA, Raúl y CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup> Matilde.:“Las Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo”...,Pág. 44.

Volviendo a lo general y dejando el caso concreto de Andalucía, vemos que con todo este nuevo panorama competencial y legislativo, la emergencia de diecisiete nuevos centros de poder político se ha mostrado decisiva a la hora de renovar el modelo y el ordenamiento turístico.

### **III. 5. COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE TURISMO**

La Constitución española de 1978 ha establecido un nuevo sistema de reparto territorial del poder público que configura al Estado español como un Estado profundamente descentralizado. A partir de la proclamación constitucional de la “autonomía de las nacionalidades y regiones”, que reconocen los artículos 2 y 137 del texto fundamental, y la construcción del “Estado de las Autonomías”, que ha ampliado la tradicional estructura territorial del Estado con un nuevo escalón político-administrativo, las Comunidades Autónomas, se ha suscitado una compleja y profunda problemática sobre el reparto de competencias en relación con los entes territoriales preexistentes, esto es, de un lado, respecto del Estado y, de otro, las Corporaciones locales. Y es al legislador, no sólo el estatal, sino también ahora el autonómico, a quienes corresponde establecer, en el marco de la Constitución y de los correspondientes Estatutos de Autonomía, cuáles han de ser las funciones de las distintas Administraciones públicas territoriales, pero sin que la intervención del legislador, estatal y autonómico, pueda dejar a ninguna de éstas, ni por ende a la local, sin facultades suficientes para poder servir a los intereses cuya gestión les corresponde, según ha considerado una constante jurisprudencia constitucional<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 27/1987, de 27 de febrero; y 214/1989 de 21 de diciembre.

En los tres niveles territoriales de poder público que constituyen la organización institucional del Estado autonómico diseñado por la Constitución, la transferencia de funciones y poderes propios, en suma de competencias, se ha producido con especial intensidad en el escalón regional, con la creación de las Comunidades Autónomas. El proceso descentralizador no ha operado, sin embargo, con el necesario contenido y alcance en el ámbito local, a pesar de la naturaleza e importancia de las funciones que tradicionalmente han tenido a su cargo y desempeñado las autoridades locales y, básicamente, los municipios.<sup>216</sup>

No obstante lo dicho, históricamente, los Entes Locales han ostentado competencias en materia turística. Ya la Ley de Competencias Turísticas de 1963, antecedente inmediato del vigente sistema competencial en materia de turismo, reconoce la incidencia de los entes locales de forma transversal sobre el turismo (que se reservaba en su totalidad al Estado), cuando ejerzan las funciones que les son propias como la ordenación urbana o el sistema de autorizaciones o licencias.<sup>217</sup>

La indicación de las competencias y servicios prestados por la administración local en materia de turismo, exige una reflexión inicial: el turismo es una materia con un marcado carácter transversal, de tal forma que, aparte de tener entidad propia y estar regulada como tal por el derecho, incide en diversas materias también reguladas por normativa propia e integrante de cuerpos normativos distintos (urbanístico, medioambiental etc.).

---

<sup>216</sup> LOPEZ PELLICER JOSÉ Antonio.: "Autonomía territorial y competencias municipales: el pacto local autonómico con especial referencia a la región de Murcia" *REALA*, nº 291, 2003, pág. 530.

<sup>217</sup> CEBALLOS MARTÍN M. Y PÉREZ GUERRA R.: "La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional", separata de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, págs..456-458.

Así, vemos con la doctrina administrativa, que el turismo incide en los siguientes ámbitos: Alojamientos, infraestructuras de transportes, costas y concretamente playas, puertos en general y puertos turísticos, espacio aéreo, aeropuertos, patrimonio histórico-artístico y conservación, contemplación y visita de la naturaleza<sup>218</sup>.

En particular, en materia de turismo, el artículo 148 de la Constitución, dispone que las Comunidades Autónomas, tiene la posibilidad de asumir competencias tanto en su promoción, como en su ordenación<sup>219</sup>. Todas y cada una de las Comunidades Autónomas<sup>220</sup>, han asumido competencias de manera exclusiva en materia de turismo, como señala el artículo 148.1.18 de la CE, tanto a nivel legislativo como ejecutivo.

Las competencias municipales en materia turística, vienen garantizadas a partir del principio de autonomía local que recoge el artículo 140 de la Constitución y que garantiza el goce de “autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (art. 137 CE).

La Constitución no establece cuáles son las competencias de los municipios. Se limita a señalar que los mismos, como decimos, gozarán de autonomía para la gestión de sus “respectivos intereses” (137 CE) y que gozarán de medios suficientes para el desempeño de las “funciones” que la ley les atribuye (142 CE). Será la ley, por tanto, la que perfile

---

<sup>218</sup>ROCA ROCA, E.: “Administración Pública y Turismo”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, 2001, Madrid. págs. 7-26.

<sup>219</sup> PRADOS PRADOS, S. “Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo”, en *Estudios sobre Derecho andaluz del Turismo*, 2008, págs. 65-118. Añade que, no puede desconocerse la concurrencia en el sector turístico de otros títulos competenciales que justifican la intervención del Estado como las relaciones internacionales, la promoción y comercialización del turismo español en el extranjero, las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo, legislación en materia de agencia de viajes, seguro turístico, registros turísticos, defensa de consumidores y usuarios o la coordinación general de la actividad turística, sin que tales competencias puedan interpretarse de manera expansiva que logren vaciar las competencias autonómicas.

<sup>220</sup> En el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, comprenden las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria

cuáles son las competencias municipales. Y, singularmente una ley estatal, la Ley de Bases de Régimen Local, dado que la Constitución (art. 149.1.18) reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, lo que incluye a la Administración Local<sup>221</sup>.

Por su parte, la ley aludida (Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL), regula esta cuestión en los artículos 2 y 25 a 28, de una forma un tanto inconcreta pues tanto el artículo 2 como el 25 se remiten, a su vez, a la legislación sectorial, bien estatal bien autonómica, reguladora de los distintos sectores de actividad.

Concretamente, el artículo 2.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, establece que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Esta forma de definir el alcance de la autonomía se expresa, como vemos, con más precisión en el artículo 2 de la LBRL. El legislador establece unos principios, pero será el legislador sectorial el que determine el contenido real de la autonomía local a través de la asignación de competencias.

---

<sup>221</sup> GONZALEZ FERNANDEZ, Juan José.: "Duplicidades y competencias impropias de los Municipios: el ejemplo de Madrid" artículo inserto en el blog sobre actualidad jurídica *¿Hay Derecho?*, disponible en <http://hayderecho.com/2012/08/23/duplicidades-y-competencias-impropias-de-los-municipios-el-ejemplo-de-madrid/> (consultado por última vez el 24/01/2013).

Este marco genérico se concreta, sin embargo, al establecer el legislador básico una lista de materias en las que el legislador sectorial debe necesariamente atribuir competencias a los entes locales. El artículo 25.2 cumple esta función para los municipios y el 36.1 para las provincias<sup>222</sup>.

Por tanto las competencias municipales, se ven concretadas en la Ley de Bases de Régimen Local, y sobre todo, en la normativa sectorial<sup>223</sup>. En dicha concreción es evidente que el legislador, tanto el estatal como el autonómico, goza de una cierta libertad en el momento de decidir cuáles son las competencias que en cada materia va a atribuir a los Entes Municipales, pero esta libertad se va a ver limitada por el principio de autonomía de los Entes Locales, y más en concreto, por la interpretación que se hace de dicho principio como participación.

No obstante, la citada Ley Reguladora de 1985 intenta concretar un poco más el ámbito competencial de las Entidades Locales, estableciendo una relación de sectores en los que deben atribuirse necesariamente competencias a estos Entes (por existir intereses locales implicados); y entre aquéllos destacamos el turismo, junto a las actividades o instalaciones culturales y deportivas y la ocupación del tiempo libre (artículo 25, 2, m), de la L.R.B.R.L).

Por último cabe indicar que la Ley de Bases de 1985 clasifica las competencias de los entes locales en “propias” y “delegadas”.

Las primeras son aquellas en las que la titularidad de las mismas les es atribuida a los Entes Locales por las leyes estatales, o de las Comunidades Autónomas, reguladoras de las distintas materias o

---

<sup>222</sup> TORNOS MAS, Joaquín.: “Competencias Municipales para la ordenación y gestión de los servicios públicos” *REALA* nº 245, 1990, pág.25.

<sup>223</sup> RIVERO YSERN, J.L.: *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Thomson-Civitas, Madrid., 2004.

sectores de la acción pública. Estas se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en la programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (artículo 7, 2, L.R.B.R.L.).

Las segundas son aquellas competencias relativas a materias que afecten a los intereses propios municipales que sean atribuidas por el Estado, o por las Comunidades Autónomas, Entes Delegantes, a las Entidades Locales, Entes Delegados. En estos casos, el Ente Delegado ejercita la competencia, pero la titularidad de ésta la retiene el Ente Delegante.

Las competencias de los Municipios en materia de turismo, o en relación con las materias que incidan sobre él, serán calificadas como competencia delegada cuando se atribuya a aquéllos no la titularidad de las competencias, sino el ejercicio de las mismas.

Respecto de la atribución de competencias turísticas en la normativa sectorial, se ha afirmado que ésta contiene un amplio abanico de oportunidades para guiar un proceso de desarrollo turístico de los entes locales de una forma equilibrada y sostenible, bien en la dirección de la descentralización o bien de la colaboración y cooperación ínter administrativa<sup>224</sup>, será por tanto en esta normativa sectorial donde podremos apreciar si en materia turística, se ha concretado la indicada tendencia general a la descentralización<sup>225</sup>.

---

<sup>224</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006. págs. 428-438.

<sup>225</sup> Ver por ejemplo, el tratamiento que hace LUCIANO PAREJO A.: "La modernización del gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985", en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 668, 2005, págs. 5-7. El autor considera que la reforma operada en la Ley de Bases de Régimen Local, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre se produce como consecuencia de un nuevo movimiento reivindicativo local, cuyos planteamientos se resumen en la demanda de una "segunda descentralización" (esta vez a favor del escalón local) y que coincide con un nuevo momento político de actualización del Estado de las autonomías, abierto incluso a una limitada reforma constitucional. No obstante, el autor considera que el legislador no ha asumido la tarea, ni la responsabilidad de efectuar una regulación completa y acabada, de innovar verdaderamente el sistema de 1985.



La doctrina ha puesto de relieve, que esta distribución competencial, y la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, ha generado mucha normativa sectorial, que no siempre ha tenido en cuenta la acción municipal y los efectos del turismo sobre los municipios<sup>226</sup>, además de estar mediatizada por otras competencias estatales, de carácter transversal.<sup>227</sup>

La Ley de Bases de Régimen Local, prevé en su artículo 25.2.m) la competencia municipal en la materia turismo, junto a las actividades o instalaciones culturales y deportivas y la ocupación del tiempo libre. Además, en este artículo 25 se prevén competencias municipales en otras materias que también tienen directamente que ver con el turismo, como el urbanismo, el patrimonio histórico artístico, la protección del medio ambiente, el suministro de agua y alumbrado público, servicio de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

---

<sup>226</sup>BERMEJO VERA, J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, págs. 213-250. Afirma que: “como ocurre en otros campos, la fuerte desconfianza del Estado hacia los Municipios, se ha transferido también a las Comunidades Autónomas, cuya legislación local y sectorial, si tiene en cuenta la acción municipal en el Turismo, no se corresponde con la notable incidencia que en la vida municipal tiene la conversión del municipio en una zona de atracción turística”.

<sup>227</sup> Las comunidades autónomas ostentan en materia turística una competencia general que incluye funciones de carácter normativo, de planificación, de fomento, de policía y de creación y gestión del sector turístico. Esta competencia sólo es desbordada por los límites territoriales o por los títulos competenciales del Estado que inciden sobre el turismo. Entre estas competencias estatales, debemos destacar las competencias estatales de naturaleza promocional, limitadas, fundamentalmente, a la venta del producto turístico a terceros países, a la planificación general de este sector, y a la cooperación, colaboración y fomento del turismo con el resto de las administraciones territoriales. Sin embargo, al ser el turismo una materia horizontal, existen otros títulos competenciales del Estado que también inciden en este sector de forma indirecta. A estas materias se las llama conexas e incluyen entre otras al medio ambiente, urbanismo, costas, marina mercante y abanderamiento de buques, nacionalidad, inmigración y extranjería, transportes y comunicaciones, divisas y cambio de moneda. Se puede ver en: CEBALLOS MARTÍN M. y otros: *Derecho de las actividades turísticas*, Editorial UOC, 2003, Barcelona.

Finalmente, el artículo 30 de la LBRL<sup>228</sup>, da cobertura al legislador autonómico, para que establezca un régimen especial para los municipios turísticos.

Concretamente, en el caso de Andalucía, la Ley de Autonomía Local, Ley 5/2010, de 11 de junio, (LAULA) determina las competencias y las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local y las reglas por las que hayan de regirse las eventuales transferencias y delegaciones a estos de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, se regulan las relaciones entre las entidades locales de Andalucía y las instituciones de la Junta de Andalucía, las relaciones para la concertación entre ambos ámbitos de gobierno, así como las demás técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las entidades locales y entre estas y la Administración de la Comunidad Autónoma.

En materia de turismo, esta misma ley, establece en su artículo 9.16, como competencia municipal para los municipios andaluces, la promoción del turismo, incluyendo:

- a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.
- b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.
- c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.

En cuanto al reconocimiento de competencias municipales en la normativa general, sectorial turística, todas las Comunidades Autónomas

---

<sup>228</sup>El art. 30 de la LBRL establece que: “Las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes”.

se han dotado en la actualidad, de leyes generales de ordenación del turismo en vigor.

Las competencias en materia de turismo que, con carácter general, la ley y normativa turística atribuyen a los ayuntamientos son las siguientes<sup>229</sup>:

.- La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal<sup>230</sup>.

.- La declaración de lo recursos turísticos de interés local y si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales.

.- El otorgamiento de autorizaciones, licencias y permisos que les corresponde aprobar de acuerdo con la legislación vigente.

.- La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos conforme a la legislación vigente.

.- El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo en su término municipal y el ejercicio de la potestad sancionadora, en los supuestos y con los límites establecidos por esta Ley y por las disposiciones que la desplieguen, en coordinación en ambos casos, con la administración de la Comunidad Autónoma.

.- La promoción del otorgamiento de denominaciones geoturísticas en los ámbitos territoriales en que se encuentran incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios, localizados dentro de su término municipal.

---

<sup>229</sup> Ver por ejemplo en el caso de Cataluña, el artículo 68 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (DOGC núm. 3669, de 3 de julio de 2002). En Andalucía, se contemplan en el artículo 4 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo (BOJA 255, de 31 Diciembre de 2011). En islas Baleares, en el artículo 8 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo (BOE 189 de 8 de agosto de 2012). En Canarias en el artículo 9.1.3 de la Ley 7/95, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, modificada por las leyes 5/99, 15 de marzo y 7/97 de 4 de julio. En la Comunidad Autónoma de Aragón, las competencias turísticas a los Ayuntamientos se contemplan en el artículo 14 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, modificada por la ley 3/2010, de 7 de junio. En Asturias se atribuyen estas competencias a través del artículo 5.2 de la Ley 7/2001, de 2 de junio, aunque no de manera directa sino de manera delegada.

<sup>230</sup> El concepto de fomento, en lo que al específico campo del turismo se refiere, ha sido desarrollado

.- La prestación, en el caso de los municipios turísticos, de los servicios mínimos que se establezcan.

.- La participación en los procesos de planificación y ordenación del turismo en la Comunidad Autónoma.

No obstante, en este punto hay que tener en cuenta que las competencias administrativas del municipio sobre el turismo, ya no se centran en la actividad de intervención y control sobre las actividades privadas, sino que se realizan esfuerzos considerables para poner en valor otros elementos significativos y valores del patrimonio territorial, natural, antropológico y cultural, del espacio turístico<sup>231</sup>.

Además, debemos concluir que, como ha destacado un sector de la doctrina, resulta difícil determinar las competencias concretas de los ayuntamientos en materia turística, ya que debe hacerse sector por sector (urbanismo, transporte, medioambiente, seguridad ciudadana, etc.)<sup>232</sup>, pues todas estas materias quedan ampliamente afectadas y condicionadas por el carácter turístico de la población<sup>233</sup>.

Respecto a la atribución competencial a las Provincias diremos que al igual que en los Municipios, la atribución de competencias a las

---

<sup>231</sup> PÉREZ MONGUIÓ, JM.: “El turismo activo”, en *Estudios sobre Derecho andaluz del Turismo*, Junta de Andalucía, 2008, pág. 457.

<sup>232</sup> El tratamiento de la competencia local en materia turística, por la doctrina administrativa, ha sido diverso. Hay autores que interpretan que se trata de una competencia que hay que interpretar de forma restrictiva. Por ejemplo para GUILLEN GALINDO, M.A: “esta competencia, atribuida en materia de turismo por el apartado 2 del artículo 25 LBRL, debe ser interpretada en relación con el contenido del apartado 1 del propio artículo 25, es decir, únicamente habilita para la gestión de sus propios intereses y en el ámbito de sus competencias. Por tanto, consistirá en una manifestación de su potestad ejecutiva, que podrá consistir en una labor de promoción que tenga por objeto su propio municipio, pero no podrá suponer actividad normativa ni referirse a municipio distinto”. GUILLEN GALINDO, M.A.: “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

<sup>233</sup> ROCA FERNANDEZ-CASTANYS, M. L.: “La promoción de los recursos turísticos en Andalucía”, en *Estudios sobre Derecho andaluz del Turismo*, Junta de Andalucía, 2008, págs. 185 y ss.

Provincias es consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de los intereses que les son propios (artículos 137 y 141 de la Constitución Española).

De la misma manera, la Norma Fundamental establece que en los Archipiélagos, las Islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos, en las Islas Canarias, o Consejos Insulares, en las Islas Baleares y que unos y otros se rigen por la L.R.B.R.L., asumiendo las competencias de las Diputaciones Provinciales, aparte de las que le corresponden en virtud de otras leyes.

Por lo que respecta a la delimitación de las competencias de las Provincias, hay que señalar que gira en torno a la concepción de la “autonomía provincial como participación”.

Asimismo, las competencias provinciales pueden ser divididas, al igual que las municipales, en competencias propias y delegadas. Pero las competencias en materia de turismo sólo tienen cabida dentro de las segundas, al prever el artículo 37 de la citada Ley de Bases la posibilidad de que se atribuyan a las Provincias, mediante delegación, competencias propias del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Tampoco hay que olvidar, en relación con las competencias turísticas, la posibilidad de gestión ordinaria por parte de las Provincias de servicios y competencias propias de las Comunidades Autónomas (artículos 8 y 37, 1, L.R.B.R.L.)<sup>234</sup>.

En este contexto competencial, es necesario señalar que en muchos casos, la gestión de los servicios y gestión de las competencias no son, por su estructura, asumibles por si solos por ciertos Entes Locales que

---

<sup>234</sup> CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup>. M. y PEREZ GUERRA R.: Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo, *Papers de Turisme*, nº 19 de 1995, pág. 62.

por medio de la *subsidiariedad intermunicipal*, han de dejarlos en manos de otros Entes de mayor nivel administrativo.

La Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985, en su artículo 4.3 formula, con más que suficiente evidencia, el principio de subsidiariedad cuando dispone que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

Por otra parte, el artículo 3 de la Carta entiende por autonomía local, “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Esa autonomía dependerá, sobre todo, de los medios materiales y personales de que pueda disponerse razonablemente para ejercerla, así como a los criterios de eficacia y economía que alude la formulación del principio de subsidiariedad.

Si la subsidiariedad reclama que las competencias públicas deben atribuirse a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, teniendo en cuenta las necesidades de la economía y de la eficacia, ello quiere decir que a la hora de aplicarlo será imprescindible tener en cuenta la real configuración poblacional de los asentamientos humanos, concentrados o dispersos, y sus relaciones recíprocas.

Es fácil advertir que nada o poco se podrá construir sobre la ficción de unos Municipios supuestamente facultados para “ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos”, por más que sean de interés local, cuya población se sitúe en 100 o 500 habitantes, o incluso en mil o dos mil. Ciertamente, donde existan colectividades locales de esas

dimensiones, esas colectividades menores, o, incluso, mejor dicho, sus habitantes deben agruparse del modo más adecuado posible, en otras colectividades en las que por su dimensión poblacional y de recursos posibles, sea posible instalar un aparato administrativo que pueda asumir el grueso de lo que suele considerarse competencias locales, o más precisamente, competencias municipales. Esto es lo que ha llevado hace años a muchos países europeos a emprender una drástica reforma de las estructuras locales que alteró redujo y racionalizó muy notablemente todo su sistema de gobierno local: piénsese en la Inglaterra y Gales de los primeros años setenta, en la Bélgica de los setenta-ochenta, que redujo los Municipios prácticamente a una décima parte, en diversas partes de Alemania, en Italia, etc.

Si se admiten Municipios por debajo de tres o cinco mil vecinos, tal ficción municipal sólo podrá paliarse con la actuación de otra colectividad local de segundo nivel, como ocurre en España con las Provincias y sus Diputaciones, si es que no se admite que entre a ocuparse de las tareas correspondientes el Estado o las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, de la solidez poblacional y económica de los Municipios del primer escalón de las entidades locales territoriales, por encima de las menores ya aludidas, dependerá, desde luego, en gran medida el papel que corresponda a las entidades locales de segundo nivel, y la aplicación a las relaciones entre éstas y aquéllas de los principios de subsidiariedad y cooperación<sup>235</sup>.

En lugar de poder concentrarse las autoridades locales de segundo nivel en tareas y funciones con las que atender a necesidades de clara dimensión territorial supramunicipal, es decir no susceptibles de ser eficazmente gestionadas o atendidas desde las entidades locales de primer nivel, incluso sólidamente constituidas, como serían amplios aspectos político-administrativos en materia de medio ambiente y de

---

<sup>235</sup> MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis.:“Cooperación y subsidiariedad intermunicipal”, *REALA*, nº 302, 2006. págs. 61-74.

conservación de la naturaleza, o de agricultura y ganadería, o de educación y sanidad, o de promoción del turismo, etc., habrán de dedicar una parte más o menos importante de su acción a “suplir” a los pequeños Municipios, o entidades locales de primer nivel de insuficiente dimensión, o a cooperar con ellos en la realización de cometidos imprescindibles para la comunidad local correspondiente que tales pequeños Municipios se muestran incapaces de abordar.

No obstante lo dicho anteriormente, referido exclusivamente al turismo, como reflexión y desde un punto de vista práctico, podemos afirmar que las competencias municipales inciden en gran medida en la actividad turística, ya que la satisfacción del turista está condicionada por una serie de servicios turísticos sobre los que el Ayuntamiento tiene responsabilidad directa, tales como: ruidos, recogida selectiva de basuras, zonas verdes, jardinería, accesos, trasportes, aparcamientos, mobiliario urbano, actividades culturales, información de las Oficinas de Turismo, etc. Así, de todo el entramado de competencias que el municipio está obligado a prestar, se deriva la competencia que incide en el turismo. Por ello, entendemos que las ordenanzas municipales constituyen uno de los más importantes instrumentos de ordenación turística en el municipio.

### **III. 6. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA.**

Considerada la distribución de competencias, vemos como resultado inevitable que se produzcan conflictos que tienen por objeto delimitar a quién y a qué ente público u órgano, corresponde la competencia para conocer sobre un determinado asunto, bien porque dos o más entes públicos u órganos afirman ser titulares de tal competencia, *conflictos positivos*, o bien porque éstos entes u órganos niegan ser titulares de



dicha competencia, indicando que la titularidad de ésta corresponde a otro, *conflictos negativos*.<sup>236</sup>

En ocasiones se ha puesto de relieve que títulos competenciales derivados de los textos estatutarios de las CCAA, sólo estaban asumidos en apariencia, en la medida en que se hallaban atravesados por competencias estatales que los desvirtuaban o limitaban con mayor o menor grado de intensidad. Ha sido el Tribunal Constitucional, con sus pronunciamientos en la materia, el que tomando como punto de partida los diecinueve Estatutos de Autonomía ha solucionado los conflictos competenciales generados entre Estado y Comunidades Autónomas.

Aunque a este respecto hay que decir que varios de los conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional en materia de turismo no llegan, como acaba de apuntarse, a la fase de terminación normal de todo proceso: la sentencia que resuelve el conflicto.

Los promotores de los conflictos desisten de los mismos, bien porque el conflicto se ve privado de objeto, por ejemplo, porque la disposición impugnada por vicio de incompetencia es derogada, o bien porque el Tribunal Constitucional dicta sentencia en un supuesto análogo, es decir, resuelve un conflicto de competencia análogo, fijando su posición al respecto, y en vista de ello los órganos promotores del conflicto entienden que las consideraciones y fallo del Tribunal recaídos con motivo de la resolución de aquel pueden trasladarse y aplicarse al suyo, estimando que carece de sentido proseguir con el mismo para obtener una sentencia en la que el Tribunal Constitucional refleje la misma doctrina constitucional y falle en un sentido por ellos ya conocido<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> CALVO CHARRO, M., “Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios”, *REDA*, nº. 74, 1992, págs. 275-279.

<sup>237</sup> CEBALLOS MARTÍN M. M. Y PÉREZ GUERRA R.: “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, separata de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009, pág. 499.

Estos conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas vienen regulados en los contenidos de los artículos 59 a 72 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). La competencia del ente público que plantea el conflicto debe de haberle sido atribuida por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes<sup>238</sup>. Únicamente están legitimados para suscitar conflictos positivos de competencia el Gobierno, por parte del Estado, o los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas por parte de éstas (art.61.1 LOTC). El requisito objetivo necesario para el planteamiento de un conflicto positivo de competencia es la existencia de una disposición, de rango infralegal, resolución o acto que haya sido dictada por el ente público territorial frente a quien se plantea el conflicto y que dicha disposición, resolución o acto no respete el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes, es decir, que invada el ámbito de competencias del ente territorial que promueve el conflicto (arts. 62 y 63.1 LOTC).

Por su parte, los conflictos negativos de competencias se producen cuando dos entes públicos niegan ser titulares de una competencia, afirmando que titularidad de esta corresponde al otro.

Los conflictos negativos presuponen, por tanto, la negativa por parte de los órganos de dichos entes públicos a dictar una disposición, resolución o acto por entender que no tienen competencia para ella. Estos conflictos surgen, pues, como consecuencia de un comportamiento pasivo, a diferencia de los conflictos positivos que presuponen una

---

<sup>238</sup> En este sentido, la LOTC se refiere a ello en diferentes ocasiones utilizado en cada una de ellas diferente terminología que conduce a la confusión, pues mientras el art. 59 establece que las competencias o atribuciones deben haber sido asignadas "*directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias...*", el art. 42 alude al "*orden de competencia establecido en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes*" y el artículo 63 se refiere simplemente al "*orden de competencias establecido en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes*". Ver, en relación con la categoría de la norma que ha de atribuir la competencia, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., "Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo", dentro de la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, págs. 1108 y ss.

actuación concreta de un ente público de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas: es decir, la omisión de una disposición, de una resolución o de un acto en concreto (artículo 61.1 LOTC).

Como consecuencia de ello, es necesario que estén legitimados para promover conflictos negativos, aparte del Gobierno, los interesados que se hayan visto perjudicados por tal comportamiento omisivo.

Dependiendo de quién sea quien promueva el conflicto, Gobierno o sujeto interesado, los requisitos y el procedimiento a seguir para su resolución varían en algunos puntos.

Como ya comentábamos con anterioridad, determinar en la práctica las competencias en materia turística de las CCAA y distinguirlas de las competencias del Estado, no resulta nada fácil. En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha ocupado en la determinación de los límites competenciales y más que plantear criterios o principios inamovibles, su objetivo es, a partir del estudio de situaciones o casos concretos, establecer límites negativos. Así, el Tribunal se ha pronunciado en relación a ciertos conflictos competenciales entre CCAA y Estado.

En primer lugar, relativo a clasificación hotelera, debemos hacer referencia a la STC 125/1984, de 20 de diciembre dictada en un conflicto positivo de competencia promovidos por las CCAA de Cataluña, Canarias y Valencia en relación al Real Decreto 2288/1983 de 27 de julio<sup>239</sup>, que establece un distintivo promocional para hoteles *"Recomendado por su calidad"*. En ella, se concluye que en esta norma, en la práctica, el Estado lo que hace es realizar una clasificación paralela de establecimientos hoteleros ejerciendo igualmente la función inspectora que no le corresponde, vulnerando así la competencia exclusiva autonómica.

---

<sup>239</sup> Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio por el que el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones establece para los hoteles la distinción especial *"recomendado por su calidad"*. BOE de 25 agosto 1983, núm.203.

Otra Sentencia relevante en la materia que es objeto de estudio y relativo a Subvenciones en materia turística, es la Sentencia 88/1987 de 2 de junio en relación al conflicto positivo de competencia formulado por la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación a la Orden de 28 de febrero de 1984 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones sobre concesiones de ayudas y subvenciones en materia turística<sup>240</sup>. Se concluye reconociendo a la Administración del Estado la posibilidad de conceder subvenciones, sin suponer esto que la norma impugnada invada las competencias de la Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía. Sobre este mismo asunto versa la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1989, de 24 de abril dictada en los conflictos positivos de competencias promovidos por la Junta de Galicia en relación con Ordenes del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones de 19 de julio de 1984 y 31 de mayo de 1985 sobre ayudas y subvenciones en materia turística que concluye estableciendo que la regulación genérica de ayudas es de competencia estatal, de ordenación general de Economía y que la gestión de estas ayudas es de competencia autonómica salvo que sea necesaria la gestión centralizada para conseguir que sea efectiva.

Por su parte, la Sentencia 122/1989, de 6 de julio, relativa a exámenes para guías de turismo, dictada en el conflicto positivo de competencia que promueve el Gobierno de la Nación en relación a la Orden de 24 de junio de 1984 de la Consejería de Industria, Transporte, Comunicaciones y Turismo del Consejo de Gobierno de Cantabria sobre convocatoria de exámenes de guías turísticos concluye que la habilitación de guías y guías- intérpretes de turismo es competencia de las CCAA. Al Estado corresponde la regulación de lo relativo a las profesiones tituladas. Distinguiendo así, entre actividad no titulada y profesión titulada. En este sentido FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>241</sup>, manifiesta como de criticables

---

<sup>240</sup> BOE 3 de marzo 1984, núm. 54.

<sup>241</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ.C.: "Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España", en MELGOSA ARCOS (Coord.), *Derecho y Turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, pág.58.

estas conclusiones ya que, *“la habilitación para ejercer la actividad genera el mismo efecto de permitir desarrollar la misma”*.

La Sentencia 193/1990, de 29 de noviembre, sobre Paradores de Turismo, fue dictada en el conflicto de competencias promovido por la Junta de Galicia sobre omisión del Real Decreto de Traspasos de funciones, servicios y medios naturales y personales en la materia de Red de Paradores Nacionales de Turismo de esa Comunidad y el Hostal Reyes Católicos en Santiago de Compostela. En el citado conflicto se trata de averiguar si la omisión por el Estado de las transferencias en la materia referida, vulnera el orden competencial derivado de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y es posible enjuiciarse a través del conflicto positivo de competencia. El Tribunal señala que no constituye objeto propio del conflicto positivo de competencias la impugnación de la omisión de disposiciones, resoluciones o actos del Estado o de las CCAA, ya que ello es reservado al conflicto negativo de competencia a que se refiere el artículo 61.1º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El conflicto positivo de competencia presupone una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente que lo plantea<sup>242</sup>. Por lo tanto, se trataría de un conflicto mal planteado por tratarse de un acto de omisión en donde no ha existido conflicto competencial por lo que el Tribunal desestimó el conflicto.

De todo lo expuesto y siguiendo a TUDELA ARANDA<sup>243</sup> concluimos que el TC ha ido impidiendo a lo largo del tiempo una interpretación expansiva de los numerosos títulos competenciales del Estado que pueden influir, como hemos visto en que se vaciase la competencia autonómica en materia de turismo. Así, es fácil deducir de la CE, Estatutos de Autonomía y de las SSTC, que existe una competencia

---

<sup>242</sup> CALONGE VELÁZQUEZ, A. *El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*, Servicio Publicaciones Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000, pág. 94.

<sup>243</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en MELGOSA ARCOS (Ed.), *Derecho y Turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pág.22.

autonómica sobre el turismo que si bien no es radicalmente exclusiva, sí es, y debe ser, sustantivamente exclusiva, no quedando para el Estado más que una pequeña capacidad de modulación en virtud de títulos competenciales que afectan a un simple marco territorial de una comunidad autónoma. Por lo tanto, en esta materia turística se destaca la necesidad perentoria de colaboración y cooperación entre las Administraciones públicas<sup>244</sup>.

Las materias en las que se concreta la actividad de las CCAA son básicamente: adecuación de la oferta turística, creación de oferta especializada, información y señalización, ordenación legislativa, formación y reciclaje. En cuanto a las competencias de las CCAA en materia turística que se deducen de los Reales Decretos de Transferencias son, entre otras: planificación de la actividad turística ordenación de la industria turística de su infraestructura; declaración de territorios de preferente uso turístico y de zonas de infraestructura insuficiente; regulación coordinación y fomento de las profesiones turísticas, regulación y administración de la enseñanza para la formación y perfeccionamiento de los profesionales del turismo; autorización de apertura y cierre de establecimientos de las empresas turísticas clasificación y reclasificación de establecimientos, etc.<sup>245</sup>

### **III. 7. COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL ESTADO ITALIANO EN MATERIA DE TURISMO**

En el intento de comparar la distribución competencial entre el Estado español y el Estado italiano en materia de turismo, es lo que nos lleva a

---

<sup>244</sup> Véase a este respecto la STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>245</sup> Además: registro de empresas y actividades turísticas; inspección de empresas y actividades turísticas; vigilancia del cumplimiento de normas sobre precios, reclamaciones y sanciones; autorización de agencias de información turística, registro, tutela y sanciones; concesión de licencias a agencias de viajes. Registro, inspección, sanciones; autorización, control y tutela de entidades de fomento del turismo.

referir el estudio de la situación competencial italiana y su problemática, que seguidamente detallamos.

Únicamente los denominados Estados compuestos han de afrontar el problema de la distribución de competencias. Ahora bien, el Derecho comparado nos muestra la existencia de varias técnicas o sistemas para efectuar tal operación de distribución competencial<sup>246</sup>.

Para significar el sistema utilizado por la Constitución italiana, diremos que el sistema inverso del utilizado por Estados Unidos es el acogido por esta Constitución, es decir, recoge una única lista de competencias cuya titularidad corresponde a las Regiones y el resto de las competencias no incluidas en dicha lista pertenecen al Estado. Así, y centrándonos en el cuadro jurídico del turismo de la República Italiana, motivo del desarrollo de este capítulo, vemos que el análisis de la organización pública del turismo, tanto a nivel estatal como a nivel regional o local, no se puede guiar por la consideración de la distribución de competencias legislativas y administrativas previstas en la Constitución Italiana.

Con la revisión del Título V de la Constitución Italiana, se produjeron profundos cambios que han afectado al sector turístico, especialmente el proceso de descentralización iniciado por la Ley 59 de 1997<sup>247</sup>. Aunque una primera etapa del proceso de descentralización de las funciones ya fue llevada a cabo con la aprobación de los Decretos Presidenciales de del 24 de julio de 1977 n. 616 y 14 del de enero de 1978 n.6, mediante

---

<sup>246</sup>FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., “EL sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *REVL*, nº. 201, 1979, págs. 9-36.

<sup>247</sup> El Estado y las Regiones reconocen sobre la base del principio de subsidiariedad referido a su artículo 4, párrafo 3, letra a), de la Ley de 15 de marzo de 1997 n. 59, el papel de los Municipios y de las Provincias en el correspondiente ámbito territorial con especial atención a las actuaciones de las políticas interterritoriales e instrumentales necesarias para la cualificación de la oferta turística: reconociendo otras aportaciones de los sujetos privados para la promoción y el desarrollo de la oferta turística.

los cuales, se transfirieron a las Regiones, por ley ordinaria, todos los servicios, la estructura y la actividad inherente al turismo<sup>248</sup>.

Según MARCELLA GOLA, La oportunidad de cambiar las reglas fue ofrecida entonces por la nueva definición de las competencias entre el Estado, las Regiones y las autonomías locales. En particular, este discurso vale propiamente para el turismo, sector que es objeto de una amplia ley sustitutiva de la precedente Ley Marco de 1983, de 17 de mayo, n. 217 y que todavía espera a producir todos los efectos prefigurados en la misma<sup>249</sup>. La Ley en cuestión es la n° 135 del 2001, de 29 de marzo, de Reforma de la legislación nacional del turismo. Una tercera norma; el Decreto Legislativo n. 79 del 23 de mayo de 2011, persigue la finalidad de dedicar al turismo un verdadero y propio Código.

Intentando explicarlo como el autor italiano SALVATORE DETTORI,<sup>250</sup> puntualizamos que antes de la reforma de 2001, la materia definida como "el turismo y la industria hotelera" caen dentro de la competencia legislativa de la legislación regional, lo que podría, sin embargo, ejercerse dentro de los límites de la legislación estatal de principio. De acuerdo con la Ley Constitucional de la República Italiana, n° 3 de 2001, el turismo no es uno de los asuntos que le asigna el art. 117 a la competencia legislativa del Estado. La legislación en materia de turismo entra dentro de la potestad legislativa residual de las Regiones, a las que se da la facultad de legislar sobre cualquier materia que no esté expresamente reservada a la legislación del Estado. El segundo párrafo del artículo 117 revela la potencial competencia del Estado al poder intervenir con una propia Ley, adoptada en el ejercicio de una potestad exclusiva, sobre el

---

<sup>248</sup> DIAMANTI ELISABETTA en SABINO CASSESE.: *Trattato di Diritto Amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2008 pags.3627-3647

<sup>249</sup> GOLA, MARCELLA.: *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*. Maggiore Editore, Santarcangelo dei Romagnola (Italia), 2002, pag.3.

<sup>250</sup> Vease GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICCHETTI ANNA.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggiore Editore, Santarcangelo di Romagna, (Italia) 2012, pags.33 y ss.



aspecto de la actividad turística. Entre estas; el ordenamiento civil y penal, la aduana, la protección de las fronteras y la profilaxis internacional, la tutela de la concurrencia, las normas generales sobre educación, la tutela del medio-ambiente y de los bienes culturales, la coordinación estadística de datos, las condiciones jurídicas de los ciudadanos extracomunitarios; la inmigración, el orden público y la seguridad. Todo esto revela que en definitiva, las competencias del legislador regional en materia de turismo son mucho menos “exclusivas” de lo que puede parecer a primera vista<sup>251</sup>.

El reparto de competencias legislativas en el ámbito del turismo es por tanto la primera variable de la que no es posible prescindir en el análisis de datos de los modelos organizativos del derecho positivo vigente. Esta variable surge, sin embargo, como una problemática que se comentará a fondo más adelante, incluso después de la intervención de los legisladores tanto regionales, como nacionales.

Esto se basa en el hecho de que la materia en cuestión es, por lo tanto, disciplina relativa que intercepta ámbitos heterogéneos donde la potestad legislativa regional, cede ante las transferencias estatales. Consideremos, por nombrar sólo unos pocos asuntos; a la organización de la competencia, la coordinación civil y penal, a la protección del medio ambiente, el patrimonio, el ecosistema y los bienes culturales.

Como resultado de esta situación se ha visto un desplazamiento de la línea límite del reparto constitucional en términos de legislación del turismo, para esta materia, mejorando determinados aspectos de la misma<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> BARDUSCO, ALDO en GOLA, MARCELLA.: *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*. Maggiore Editore, Santarcangelo dei Romagnola (Italia), 2002, pag.17.

<sup>252</sup> DETTORI SALVATORE en GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICCHETTI ANNA.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggiore Editore, Santarcangelo di Romagna, (Italia) 2012, págs.33 y ss.

Consideremos qué, en este sentido, el Código de Turismo (Código de la normativa estatal en tema de ordenamiento y mercado del turismo; Decreto Legislativo de 23 de mayo de 2011, n.79), cuya aprobación por la legislatura estatal se justifica incluso a la luz la estrecha conexión entre el ámbito del turismo y otras materias que le sean encomendadas a la potestad legislativa del Estado.

El análisis de la organización pública del turismo sufre por contra el condicionamiento de una segunda invariante, dada por el modelo constitucional de distribución de competencias administrativas, aunque este modelo haya sido reformado como consecuencia de la modificación del Título V de la Constitución italiana. De hecho, se ha pasado de la atribuciones automáticas de funciones administrativas a nivel del gobierno estatal o regional a que, de acuerdo con el principio del paralelismo de expansión, sea reservado al ejercicio de la potestad legislativa de la correspondiente materia y a la afirmación constitucional del principio de subsidiariedad, en virtud del cual las funciones administrativas son atribuidas en vía prioritaria a los entes Locales, o sea, a aquellos niveles de gobierno del territorio más próximo a la colectividad destinataria de las mismas funciones.<sup>253</sup> Los Entes Locales resultan, por lo tanto, ser los sujetos institucionales a los que deberán estar confiado el ejercicio también de las actividades administrativa relacionados al sector turístico, aunque sobre la base de la disciplina colocada a nivel regional. Lo que significa, desde el punto de vista de la organización, incluso estando a nivel regional, identificar los modelos y los instrumentos para el ejercicio de las funciones administrativas. Tales modelos e instrumentos deberán ser gestionados en vía del principio del nivel local.

El cuadro descrito puede, por lo tanto, sintetizarse en los siguientes términos:

---

<sup>253</sup> Vease GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICCHETTI ANNA.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggiore Editore, Santarcangelo di Romagna, (Italia) 2012, págs.33 y ss.

A la luz del dictado constitucional, las Regiones pueden ser denominadas como los sujetos institucionales a los cuales la gobernanza del sector turístico les es prioritaria. Esta afirmación, sin embargo, necesariamente sufre ajustes, siempre que, en el ámbito del turismo: a) la potestad legislativa regional experimenta una atracción exclusiva “hacia arriba” en razón de la conexión de la materia en cuestión con otras cuya potestad legislativa es atribuida al estado; b) la potestad administrativa regional sufre por disposición constitucional expresa, una atracción que esta vez es “hacia abajo”, a favor de las instituciones locales.

### **III.7.1. EL CASO ESPECIAL DE LAS PROVINCIAS AUTÓNOMAS DE TRENTO Y BOLZANO**

Para mejorar el entendimiento y abarcar todo el espectro de la distribución competencial, es procedente hacer referencia explícita, dentro de dicha distribución territorial y competencial del artículo 114 de la Constitución italiana, a los casos excepcionales de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, las cuales se caracterizan por el abanico de competencias legislativas que les reconoce la Constitución por antiguas razones de carácter histórico, lingüístico y geográfico, distinguiéndolas, por tanto, del resto de las provincias italianas y otorgándoles un estatuto especial.

Las Provincias autónomas, mediante la cesión de competencias ya atribuidas a la Región y el progresivo traslado de nuevas atribuciones y competencias por parte del Estado, asumen el papel de entes de gobierno, de dirección y de trayectoria de la sociedad local; es en el nivel provincial donde han aumentado las intervenciones normativas, los aparatos y los recursos (personal, bienes, disponibilidades financieras).

La Provincia se vislumbra en el Estatuto no sólo como legislador local de dirección o de programación, sino también como un ente de administración. El art. 18, segundo p., del Estatuto prevé que las funciones administrativas de los entes locales sean solo eventuales y circunscritas a sus ámbitos; en definitiva, aun llevando el nombre de Provincias, Trento y Bolzano ejercitan papeles y poderes diferentes a las otras Provincias: su régimen global se tiene que comparar, entonces, no con el típico de las Provincias ordinarias sino con el de las Regiones con autonomía diferenciada, llamadas Regiones con estatuto especial.

De hecho las competencias típicas de las Regiones con estatuto especial están atribuidas no a la Región Trentino Alto-Adige sino a las Provincias que la constituyen. Más recientemente la reforma estatutaria de 2001 ha circunscrito el ámbito de competencia de la Región, quitándole la electoral para atribuirla a las Provincias, y extendiendo a las Provincias significativos poderes o competencias antes reservadas solo a la Región. Por tanto, hoy casi todas las competencias ejercitadas en ámbito local, tanto legislativas como administrativas, y los poderes de gobierno estratégicos pertenecen a las Provincias autónomas.

Como se señalaba anteriormente las competencias legislativas de las Provincias de Trento y Bolzano (y las Regiones) se dividen en competencias concurrentes y exclusivas.

En cuanto a la competencia concurrente, será ejercitada en el marco de los “principios fundamentales” de la legislación del Estado y según las modalidades previstas por los respectivos estatutos<sup>254</sup>. En el interior de esta esfera de competencia, el Estado dicta las normas básicas mientras la Provincia autónoma la normativa de desarrollo.

---

<sup>254</sup> A título de ejemplo el decreto legislativo sobre el llamado “federalismo municipal” preveía en el art. 8, p.2 que “con referencia a los [...] Municipios situados en las Regiones de estatuto especial y en las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, los plazos y las modalidades de dichas disposiciones sean establecidas en conformidad con los relativos estatutos y con los procedimientos previstos en el art. 27 de la Ley de 5 de mayo de 2009, núm. 42” (de delegación al Gobierno en materia de federalismo fiscal).

En el caso, en cambio, de que se trate de materias reservadas por los Estatutos a la potestad exclusiva y por el art. 117 de la Constitución a la legislación concurrente, prevalecerá el régimen estatutario más favorable<sup>255</sup>. que ve el ejercicio de la potestad legislativa encargada a las Provincias autónomas con el único límite general representado por el art. 117 p.1 de la Constitución que es una innovación con respecto a la situación preexistente<sup>256</sup> mencionando solo el “respeto de la Constitución y algunos vínculos que derivan del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales” mientras ha desaparecido cualquier referencia al interés nacional, tanto como límite de oportunidad como límite de legalidad de las leyes provinciales y regionales<sup>257</sup>.

### **III.7.2. LA CIUDAD METROPOLITANA**

La ciudad metropolitana (*città metropolitana*) es un ente administrativo italiano en fase de institución que supone la oficialización de la más informal denominación de área metropolitana para dotarlas en su conjunto de las competencias propias de las provincias.

Prevista inicialmente en la ley del 8 de junio de 1990, n. 142 (art. 17-21) sobre el nuevo ordenamiento de los entes locales, encontró nuevo

---

<sup>255</sup> ANZON, A.: *I poteri delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2008, pág.144

<sup>256</sup> Art. 117 de la Constitución así como formulado originariamente en el interior de la Constitución de 1948,

<sup>257</sup> Corte Const., Sent. 18 de febrero de 1988, núm. 177. Antes de la reforma del Título V de la Constitución, las Regiones con estatuto especial y las Provincias autónomas ejercitaban su propia potestad legislativa en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que las normas mismas no estén en contradicción con el interés nacional o con el de otras Regiones. Véase también Corte Const., Sent. 11 de junio de 1999, núm. 226.

impulso en el artículo 114 de la Constitución de la República Italiana, tras la reforma del ordenamiento de la República de 2001 con la modificación del título V y con el artículo 23, párrafo 6 de la ley n. 42 del 5 de mayo de 2009, donde el Gobierno debe adoptar en un plazo de 36 meses a contar desde la entrada en vigor de la ley (es decir, desde el 21 de mayo de 2012) un decreto legislativo para la institución de las ciudades metropolitanas.<sup>258</sup>

En 2007 en segundo gobierno de Prodi había aprobado un proyecto de decreto ley (para la elaboración de la Carta de la Autonomía Local), que derogaría la ley 267/2000, por el que el Texto único sobre el Ordenamiento de las Entidades Locales (Testo unico sull'Ordinamento degli Enti Locali) que a su vez recogía en un texto único los fundamentos de la ley 142/1990, la primera que había previsto la creación de estos entes.

Según el proyecto de ley anterior, los municipios limítrofes y estrechamente vinculados con la ciudad capital podían integrarse a esta, conformando nuevos distritos. La iniciativa para la formación de una ciudad metropolitana pertenecía a la capital de la provincia, o al 30% de los municipios de la provincia o provincias en cuestión que representen el 60% de la población. La región a continuación debería emitir un dictamen seguido de un referéndum.

El 2008 la disolución anticipada del Parlamento retrasó la puesta en marcha de las ciudades metropolitanas. Sin embargo, con la aprobación de la revisión del gasto público convertida en ley n. 135 el 7 de agosto de 2012,<sup>259</sup> la institución del ente ha sufrido una aceleración posterior, el

---

<sup>258</sup> "Legge 5 maggio 2009, n. 42" (2009). (Consultado el 18 de marzo de 2013)

<sup>259</sup> "Legge 7 agosto 2012, n. 135" (2012). (Consultado el 19 de marzo de 2013).

artículo 18 de la susodicha ley establece los cuerpos electos, las funciones administrativas, los recursos humanos y materiales.<sup>260</sup>

Según el Texto Refundido del año 2000 en materia de Entes Locales, una vez constituida, la ciudad metropolitana adquiere las funciones de la provincia (art. 25.5 Texto Refundido), si bien se prevé que las regiones pueden atribuirles también otras funciones de carácter supramunicipal que requieran un ejercicio coordinado de los servicios (especialmente aquellas funciones relativas a la ordenación del territorio y los servicios públicos básicos). En este sentido, conforme a la modificación del artículo 118 de la Constitución italiana, la atribución de las funciones administrativas entre los distintos entes territoriales responde al principio de subsidiariedad, jugando no solo a favor de los municipios y provincias, sino también en favor de las ciudades metropolitanas.<sup>261</sup>

Las funciones y atribuciones de las Ciudades Metropolitanas vienen dados por el artículo 18, párrafo 7 de la ley 6 de julio de 2012, n. 95 que atribuye a la ciudad metropolitana:

- 1.- Las funciones fundamentales de las provincias suprimidas;
- 2.- Las siguientes funciones fundamentales; 1.planificación territorial y de las redes de infraestructuras;
  - .- estructuración del sistema coordinado de gestión de los servicios públicos, así como la organización de los servicios públicos de interés general de ámbito metropolitano;
  - .- movilidad y tráfico;
  - .- promoción y coordinación del gasto público y social.

---

<sup>260</sup>[http://www.governoitaliano.it/GovernoInforma/spending\\_review/documenti/allegati/decreto\\_95/art.18.pdf](http://www.governoitaliano.it/GovernoInforma/spending_review/documenti/allegati/decreto_95/art.18.pdf).Art.18.Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio"]» (en italiano) (PDF). Supplemento ordinario n. 141/L alla GAZZETTA UFFICIALE (6 de julio de 2012). (Consultado el 19 de marzo de 2013)

<sup>261</sup> En términos similares, el artículo 26.2 del Texto Refundido del año 2000 ya preveía que la Ley regional constitutiva de la ciudad metropolitana debía establecer el plazo previsto para la atribución por parte de la región a dicha entidad de las funciones administrativas correspondientes, de acuerdo con el principio de subsidiariedad regulado entonces en la Ley 59/1997, de 15 de marzo (la conocida como Ley Bassanini).

3.- El patrimonio y los recursos humanos e instrumentales de la provincia suprimida, de los cuales la ciudad metropolitana sucede a título universal en todos los activos y pasivos adscritos;

4.- Los recursos financieros referidos a los artículos 23 y 24 de las leyes de 6 de mayo de 2011, n. 68.

La Cámara de Diputados italiana aprobó el pasado 3 de abril de este año 2014 el proyecto de ley que prevé eliminar las provincias de Italia, que a partir de 2015 se dividirá administrativamente en "Ciudades Metropolitanas", y con ayuntamientos que reunirán a varios municipios.<sup>262</sup>

El proyecto de ley aprobado hoy modificará la estructura de las instituciones locales y supondrá, además, la fusión de diversos consistorios para que sean capaces de llevar a cabo las funciones que antes realizaban las provincias suprimidas.

Las nuevas "Ciudades Metropolitanas" corresponderán de hecho al territorio de las provincias de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Nápoles, Bari, Reggio Calabria y Roma, que continuará siendo la capital de Italia.

A estas ciudades metropolitanas se añadirán, además, las ciudades de las regiones con régimen de autonomía especial: Trieste (Friuli-Venezia Giulia), Palermo, Catania y Mesina (Sicilia) y Cagliari (Cerdeña).

La aprobación de esta ley se enmarca dentro de los planes reformistas del Gobierno del primer ministro Matteo Renzi, que pretende reducir los costes de la política y agilizar el funcionamiento del Estado.

Esta supresión de las provincias forma parte de una reforma más amplia que fue presentada hace unos días por el Gobierno y que tiene el objetivo de modificar el Título V de la Constitución, que regula las

---

<sup>262</sup> Editorial del Periódico "El Universal " el día 3 de abril de 2014, Caracas.



relaciones entre el Estado y los entes locales para devolver al poder central competencias que han sido asumidas por las regiones.

Después de observar las especialidades de las Provincias autónomas y comprobar el estado de cambio actual sobre la distribución territorial y competencial en cuanto a redistribución provincial próximo a producirse, vemos que todo lo anterior resulta útil para comprender como la complejidad del sistema organizativo del sector turístico italiano, que se describirá en los próximos párrafos, siempre ha encontrado su primer y fundamental justificación en el modelo constitucional de relaciones entre el Estado, Regiones y Entes Locales.

Antes de la reforma del Título V de la Constitución, de hecho, había un sistema donde la potestad legislativa regional debía hacer las cuentas con el reconocimiento del poder del Estado para llevar a cabo los principios rectores de la disciplina en la materia. Por lo que, como se puede observar, la alternancia de la evolución de los modelos organizativos del siglo pasado es marcadamente centralizada respecto a los modelos más encuestados en los casos de descentralización<sup>263</sup>.

Por otra parte, la reforma constitucional del 2001 no ofrece un modelo de relación entre diversos niveles de gobierno que pueda decirse completamente resolutorio de las numerosas cuestiones que hasta entonces habían sido colocados en orden a la potestad legislativa y administrativa en la materia de turismo, lugar que la organización pública creada del sector en cuestión hoy ve la presencia de una serie de instituciones y, más en general, de sujetos públicos pertenecientes a los diversos niveles de gobierno del territorio (estatal, regional y local) a los

---

<sup>263</sup> Véase GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICCHETTI ANNA.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggiore Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, pags.33 y ss.

que se le asignan las tareas y funciones de las normas regionales y también estatales.<sup>264</sup>

La Sentencia del Tribunal Constitucional (La Corte) de la República Italiana, nº 80 de 5 de abril de 2012, no ponía en tela de juicio el actual sistema de coordinación de las funciones y de las tareas atribuidas en materia de turismo a los diversos niveles de gobierno; estatal, regional y local. Tal sistema, que ha encontrado la confirmación definitiva con la entrada en vigor del Código de Turismo, constituye una garantía no sólo directa al evitar la superposición y los peligros de invasiones de los respectivos campos de actuación del sector turístico, sino que además y sobre todo, va a permitir una más eficiente gestión en el sector por parte de los diversos actores públicos y privados<sup>265</sup>.

Es cierto, sin embargo, que el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional nº 80 del 5 de abril de 2012, ha limitado sin duda la posibilidad de intervención del legislador nacional en materia de turismo. El tal pronunciamiento ha sido observado como la reorganización general de relación entre el Estado y las Regiones en materia no de competencias exclusivas estatales, cual es la materia del turismo, no puede permanecer restringido en la esfera legislativa de la competencia del Estado, pero debe involucrar a aquellas de las Regiones. Según La Corte, tal exigencia debe, por otra parte, considerarse aún mayor cuando el Estado, sobre la base del artículo 118, 1 de la Constitución ejerce el poder de avocación de funciones administrativas y consiguientemente legislativas en la materia de competencia regional residual. Este artículo en su primer párrafo prevé que todas las funciones administrativas están atribuidas, en principio, a los Ayuntamientos, pero que tales funciones pueden ser conferidas, si existe la exigencia de su unidad operativa, a la

---

<sup>264</sup> DETTORI SALVATORE en GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICCHETTI ANNA.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, (Italia) 2012, pags.33 y ss

<sup>265</sup> Véase GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICCHETTI ANNA.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo...*, pags.33 y ss.

Ciudades Metropolitanas, a las Provincias, a las Regiones y al Estado, sobre la base del principio de subsidiariedad, diferenciación y adecuación<sup>266</sup>.

Por su parte, la declaración de inconstitucionalidad de las previsiones del Código de Turismo adoptado, de acuerdo a las leyes nacionales por fuera de la delegación legislativa y, sin embargo, en violación de las reglas del reparto legislativo entre el Estado y las Regiones, no excluye por otra parte, en vía absoluta, que el legislador nacional pueda intervenir en materia de turismo.

Esto puede suceder, por ejemplo, cuando la disciplina nacional, sin dejar de cubrir la materia turística, pueda retenerse o llevarse a cabo en otras materias de competencia estatal. Puede pensarse el ejemplo, para permanecer en el ámbito del Código, en la provisión del artículo 4,1y2., que contiene normas que regulan la empresa turística. La cuestión de legitimidad constitucional respecto a tales previsiones ha sido retenida inadmisiblemente por La Corte sobre la base del hecho que la disciplina en cuestión no incide sobre la relación entre el Estado y las Regiones en materia turística, pero, sin embargo, se mantiene en el ámbito de la materia “ordenamiento civil”, de competencia exclusiva del Estado.

En lo anterior, también hay que añadir que las disposiciones del Código del Turismo relativas específicamente a la organización del turismo, es decir, los contenidos en el Título VII, Capítulo I, no han sido objeto de reforma o censura de constitucionalidad y deben por tanto considerarse todavía en vigor.

El cuadro está completado por la intervención en el sector turístico, por un lado, de los organismos europeos e internacionales, titulares de potestad supranacional, y por otro lado, de todos aquellos sujetos

---

<sup>266</sup> BARDUSCO, ALDO en GOLA MARCELLA.: *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*. Maggiore Editore, Santarcangelo dei Romagnola, 2002, pag.17.

privados no inmediatamente relacionados con la esfera pública que, con distinto título, operan en el sector.

La descrita fragmentación de la competencia (legislativa y administrativa) también ha obligado al legislador del turismo (nacional y regional) a buscar instrumentos y modelos organizativos dirigidos a la reducción de la complejidad existente, dentro del respeto a las atribuciones asignadas a cada nivel de gobierno.

Tales instrumentos y modelos son por tanto alternativos en el tiempo, diferenciándose por denominaciones y tipologías, pero todos responden al fin común de garantizar el ajuste organizativo y funcional entre la multiplicidad de instituciones y los actores del sistema involucrados en la gestión del sector turístico<sup>267</sup>.

En cuanto a las competencias que la Unión Europea ejerce en el sector turístico italiano, estas provienen, como en el caso de España y del resto de los Estados miembros, de lo indicado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>268</sup>, que en su artículo 195, Título XXII relativo al turismo, dispone que la política de la Unión Europea en materia turística se limita a completar *“Las acciones de los Estados miembros en el sector del turismo, en particular promoviendo la competitividad de las empresas del sector.”*<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> DETTORI SALVATORE en GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICHETTI ANNA.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, págs.33 y ss.

<sup>268</sup> VARRONE CLAUDIO.: “Introduzione al código del turismo dall’esercizio della delega al d. lgs. n. 79, 2011” en SOLVEIG COGLIANI, MARCELLA GOLA.: *L’ordinamento del mercato turistico*, G.Giapichelli Editore, Torino, 2012.

<sup>269</sup> Nos remitimos a diversos Capítulos de este trabajo donde se detallan y especifican las competencias de la Unión Europea con relación al sector turístico español. Siendo de un gran paralelismo con las competencias en el caso de Italia.

## CAPITULO IV

### LA UNIÓN EUROPEA Y EL TURISMO

#### IV.1. INTRODUCCIÓN, PERSPECTIVA HISTORICA DEL TURISMO EN LA U.E.

En el Tratado de Roma por el que se crea la Comunidad Económica Europea, firmado en 1957, no se contemplaba al turismo como una de las actividades a las que se consideraría como importante y por tanto, tampoco se reservaba para este sector un tratamiento común. Además, los Estados Miembros (en particular, Italia y Francia) en esos años, comenzaban a desarrollar sus políticas turísticas, estimando que no necesitaban del soporte comunitario, debido a las buenas condiciones que por el momento disfrutaban.

Con las premisas anteriores, la Unión Europea, o la Comunidad Europea en aquel entonces, interviene escasamente y muy tarde en materia turística<sup>270</sup>, provocando que la acción comunitaria girase, principalmente, en torno a la coordinación de los Estados Miembros, en relación con sus políticas nacionales, limitándose a realizar consultas

---

<sup>270</sup> Sobre la importancia del turismo en Europa a finales de los años 70 y comienzos de los 80, ver HEYMANN, Ph., FLORY, C., y ROSSELLIN, F., “La Europa de los turistas”, *Comunidad Europea*, nº 180, 1981, págs. 15-19. Ver el análisis de la Política Turística de la Comunidad hasta el Tratado de Ámsterdam en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La Política Turística de la Unión Europea”, en VARIOS AUTORES, “Derecho y Turismo” (Actas de las III Jornadas sobre “Derecho y Turismo”, celebradas en Ávila, en Noviembre de 1996), Andanzas III, *Cuadernos de la Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León*, Ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999, págs. 15-50. También puede verse su evolución en CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El Turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*, Ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000, págs.103-128; CABEZAS HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>. T., “Europa, las regiones y el Derecho del Turismo”, y RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., “Algunas consideraciones sobre el turismo en la Unión Europea”, en SORIANO GARCÍA, J. E. (Dir.), CABEZAS HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>. T. (Coord.), y otros, “Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico (Cáceres, 16 a 20 de Octubre de 2000)”, Ed. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002, págs. 73-85 y 41-52, respectivamente; JIMÉNEZ GARCÍA, M., “Turismo y Unión Europea: una propuesta de política comunitaria y de innovación comercial en el Mediterráneo europeo”, Tesis Doctoral-Universidad de Sevilla, Julio de 2009, págs. 97-119, y VALDÉS PELÁEZ, L., “El turismo en la Unión Europea”, *Papers de Turismo*, nº 17, 1995, págs. 13-24.

reiteradas (como se puede apreciar en la Resolución del Consejo del 10 de Abril de 1984, relativa a una Política Comunitaria del Turismo; DOCE C 15, 30. 4.1984), es decir, la Comunidad Europea estimó que mediante el principio de subsidiariedad, tomado de forma escrupulosa, los objetivos podían ser alcanzados mejor a nivel nacional, interviniendo esta sólo cuando dichos objetivos no fueran posibles su consecución con la sola intervención estatal. De este modo, la Comunidad Europea trataba de enmarcar y complementar las políticas nacionales.

Con esta actitud, la Comisión en Enero de 1981, mediante su Comisariado de Turismo y Transportes<sup>271</sup>, elabora “*La Comunicación sobre Primeras orientaciones para una Política Comunitaria de Turismo*” (COM (82) 385 final, 1 de Julio de 1982) considerado como el primer documento comunitario relativo a la política turística. El Consejo en fecha 10 de Abril de 1984, mediante propia resolución aprueba el documento<sup>272</sup> en el que se describe la situación del turismo y su importancia para la Comunidad, la actividad realizada y las acciones necesarias para potencia el sector.

No obstante, las acciones comunitarias en la materia no se inician hasta 1986 con varias Resoluciones y Recomendaciones, pero sin que estas fueran el detonante esperado para el lanzamiento definitivo del sector en el seno de la Comunidad. Incluso, el Acta Única Europea de 1986, tampoco contempla nada acerca del turismo a pesar de que varias

---

<sup>271</sup> Ver la entrevista al entonces Comisario Sr. Contogeorgis realizada por A.Deliyiannis en Comunidad Europea, nº 191/1982, pags. 7-9, con el título “Europa se preocupa por el turismo”.

<sup>272</sup> MOUSSIS, N., “Vers une Politique Communautaire du Tourisme”, *Revue du Marché Commun*, n. 266/1983, pags. 201-204; LIROLA DELGADO, I., “Reflexiones en torno a una política comunitaria de turismo”, *Revista de Instituciones Europeas*, nº 3/1988, pags. 807-820, y MOLINA DEL POZO, C. F., “Una contribución al desarrollo de las regiones: iniciativas de la Comunidad Europea en materia de turismo”, en VARIOS AUTORES, *Libro Homenaje al Prof. José Luis Villar Palasí*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pags. 787-798. Sobre el impacto de la adhesión de España a la Comunidad en el turismo de esta época, ver GRANELL, F., “La adhesión a la Comunidad Europea y la empresa turística española”, *Estudios Turísticos*, nº 82, 1984, pags. 39-47.

otras políticas, como la medioambiental o la regional, tampoco incluidas en los Tratados constitutivos, sí son consideradas en dicha Acta<sup>273</sup>.

Sin embargo, la incorporación a la Comunidad Económica Europea de países del sur de Europa con una importante industria turística, hace que se empiece a tomar en consideración y a debatir sobre la conveniencia de llevar a cabo actuaciones en este ámbito. Se empiezan a realizar intentos a partir de la década de los años ochenta, para activar una política de turismo que fuese común a los distintos Estados miembros; política, como se verá posteriormente, que después de varios años de discusiones no se ha consolidado.

En 11 de Junio de 1991, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución sobre la Política de Turismo (DOCE C 183, 15.7.1991) en la que “una vez más” solicita que se considere inmediatamente la inclusión del turismo en los Tratados de Roma, que se adopte un programa comunitario sobre turismo en los Fondos Estructurales, que la Comisión refuerce el carácter horizontal del turismo, la adopción de un plan de acción en materia turística y la potenciación de la cooperación entre los Estados Miembros y con los sectores implicados (Cámaras de Comercio, Asociaciones de Consumidores, etc.). Por su parte, el Consejo aprobó en 1992, la Decisión 92/421/CEE, de 13 de julio de 1992, por la que se adopta un Plan de Acciones Comunitarias a favor del Turismo.<sup>274</sup>

Las primeras referencias al turismo en los mismos no se producirán hasta la renovación del Tratado de la Comunidad Europea por el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992 (DOCE C 191, 29.7.1992, en vigor desde el 1 de Noviembre de 1993, DOCE L 293, 27.11.1993). Con esto, se reconocía que el turismo es un ámbito de interés para alcanzar los objetivos comunitarios establecidos

---

<sup>273</sup> MENA, F. J., “Mercado turístico mundial y europeo. Mercado único”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 13/1992, págs. 13-38.

<sup>274</sup> Véase CICLONE, R., “Turismo e turista nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria”, *Revista di Diritto Europeo*, n. 3, 1994.

en los Tratados, pero no se preveía la elaboración de una política común en materia turística ni sus objetivos, ni las modalidades de ejecución.

Para preparar el debate de futuro, la Comisión elabora El Libro Verde 1995 así como el programa "Philoxenia"<sup>275</sup> (ya referido en anteriores apartados) donde la Comisión analiza las perspectivas de futuro de la intervención comunitaria en materia turística, en relación con la reducción o eliminación de las acciones comunitarias específicas, el mantenimiento o no del marco y el nivel de intervención actuales, el reforzamiento de la acción comunitaria sobre la base del Tratado vigente en la época y si se avanza hacia una Política Turística Comunitaria.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de Octubre de 1997 (DOCE C 340, 10.10.97, y que entró en vigor el 1 de Mayo de 1999, DOCE L 114, 1.5.1999), no hace ninguna referencia al turismo, no integrándolo por tanto en el Tratado de la Unión Europea revisado<sup>276</sup>. Aunque se creara por la Comisión el Grupo de Alto Nivel (GAN) sobre Turismo y Empleo (DOCE C 138, 18.5.1999), ciertamente, después de no aprobarse el Programa "Philoxenia" y de la no inclusión en el Tratado, el turismo se encontraba a nivel comunitario en una encrucijada<sup>277</sup>, que no se despejará hasta pasados bastantes años, con el Tratado de Lisboa de 2007.

En el Tratado de Lisboa, dado su contenido general y estructural, las referencias al turismo son inexistentes, por no ser necesarias. No obstante, existen prescripciones que naturalmente se aplican al turismo, o

---

<sup>275</sup> ARCARONS Y SIMÓN, R., El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea, en VARIOS AUTORES, *Derecho y Turismo*, Ed. Universidad de Salamanca, 2004, págs. 47-63.

<sup>276</sup> ALONSO GARCÍA, R., Tratado de Ámsterdam, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

<sup>277</sup> Tal como se refleja en la respuesta de la Comisión a una pregunta parlamentaria sobre la materia, de 29 de Abril de 1998 (Pregunta E-1323/98, DOCE C 386, 11. 12. 1998), y en la Resolución del Parlamento Europeo sobre las acciones que afectan al turismo durante los años 1995-1996, de 7 de Octubre de 1998 (DOCE C328, 26.10.1998). En general hasta esta época, ver DAVIDSON, R., "Tourism in Europe", *Pitman Publishing*, Londres, 1999



indirectamente pueden redundar en su beneficio. Así, el art. 3-TUE se refiere a los valores de la Unión, que suponen lo mejor que los europeos hemos aportado a la historia y al mundo (algunos de los cuales tienen relación con alguna faceta del turismo, como los derechos y libertades; el desarrollo sostenible con sus elementos de crecimiento económico, progreso social y protección del medio ambiente; el respeto a la diversidad cultural; el patrimonio cultural europeo o las relaciones con el resto del mundo sobre la base de estos valores); el art. 6 los derechos y libertades, y asume la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (que incluye algunos que asimismo pueden incidir en el turismo, como las libertades profesional y de empresa o los derechos de propiedad y a trabajar; la diversidad cultural, religiosa y lingüística; los derechos de niños y mayores; la protección de la salud o los servicios de interés económico general; la libertad de circulación y de residencia y la protección diplomática y consular o el derecho a la justicia); el art. 20-TUE y los arts. 326 a 334-TFUE regulan las cooperaciones reforzadas, que permiten a un grupo de Estados Miembros impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración, siendo naturalmente aplicable al turismo; y la regulación de la renovada política exterior y de seguridad común (arts. 21 a 46), imprescindibles para el sector turístico.

Así pues, y después de bastantes años, el nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé la base jurídica de la Política de Turismo de la Unión, consolidándola definitivamente, pero sin alterar su naturaleza real en relación con la época anterior<sup>278</sup>. De acuerdo con las previsiones anteriores, el Título XXII se dedica al “Turismo”, que se integra únicamente por el art. 195-TFUE, que establece que *“la Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector”, y con este fin, la Unión tendrá los objetivos de “fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este*

---

<sup>278</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ. D.: La Política Turística de la Unión Europea, II Congreso Internacional de Derecho del Turismo, Palma de Mallorca. 2011, pág.21.

sector” y “propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas”.

A pesar de todo lo actuado, tras años de debates y reflexiones, con numerosas resoluciones y pronunciamientos de las diferentes Instituciones, los intentos de poner en marcha una política común de turismo no han dado los resultados apetecidos y en la actualidad la Unión Europea ha aparcado esa idea, al menos para los próximos años, y se ha centrado en debatir sobre aspectos en los que el turismo tiene una especial incidencia como el crecimiento del empleo o el desarrollo sostenible y en las medidas que tomadas en el seno de otras políticas tienen incidencia sobre el turismo. En este sentido, pueden tener especial interés para el sector los instrumentos financieros que existen en la Unión Europea y a los que tienen acceso las empresas y resto de agentes que intervienen en esta actividad.<sup>279</sup>

#### **IV.2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA U.E. EN MATERIA DE TURISMO**

La participación de la Unión Europea en el turismo, en los últimos años, se ha visto reducida a normas que se adoptan en el marco de otras políticas de carácter común y también, en algunas actuaciones específicas basadas principalmente en el desarrollo turístico sostenible, la inversión, y el crecimiento del empleo.

No obstante y a pesar de lo dicho anteriormente, el Turismo en la Unión Europea es una actividad económica de gran relevancia con tendencia a elevar su importancia dentro del contexto social y económico de la Unión. No en vano, las cifras actuales que arroja el sector dentro del espacio comunitario son de un impacto muy positivo en cuanto a la

---

<sup>279</sup> VALDEZ PELÁEZ, LUIS: “La política turística de la Unión Europea, ”*Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*. 2ª época, Vol.7, Mayo.-Agosto. 2004.

creación de empleo. Con cerca de 1'8 millones de empresas y con unos diez millones de empleos, la industria europea turística supera el 5% del Producto Interior Bruto de la U.E., constituyéndose en la tercera actividad socioeconómica más importante, superada sólo por el comercio y la construcción. Si tenemos en cuenta a los sectores que transversalmente le afectan y con los cuales está relacionado, podemos considerar que la contribución del sector turismo alcanza el 10% del PIB y el 12% total de empleo de la U.E.<sup>280</sup>.

La Unión Europea es el primer destino turístico del mundo, correspondiéndole el 40% del total mundial en llegadas de turistas, suponiendo unos ingresos de alrededor de 270.000 millones de euros. Esta cifra posiblemente se verá afectada al alza por la situación de inestabilidad de otros países turísticos de Oriente medio y Norte de África.<sup>281</sup>

Después de estos primeros apuntes que nos sitúan en el contexto socio-económico de la Unión Europea, intentaremos adentrarnos en el marco legal y jurídico en su dimensión turística. Con la adopción por parte de la Comisión, el 30 de Junio de 2010, de la Comunicación “*Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*” [COM (2010) 352 final, Bruselas], la Comisión inicia una etapa nueva en esta política, pretendiendo favorecer un enfoque coordinado de las iniciativas relacionadas con el turismo y definir un

---

<sup>280</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: La Política Turística de la Unión Europea, II Congreso Internacional de Turismo, Palma de Mallorca, 2011, pág. 3 y ss.

En relación con la historia del turismo en Europa, ver FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Historia general del turismo de masas*, Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1991; MOLINA MOLINA, Á. L., “Viajeros y caminos medievales”, *Cuadernos de Turismo*, nº 4, 1999, pags. 111-126; BOYER, M., “El turismo en Europa, de la edad moderna al siglo XX”, *Historia Contemporánea*, nº 25, 2002, pags. 13-31. En general, TENA PIAZUELO, V., en BERMEJO VERA, J. (Dir.), y otros, *Derecho Administrativo. Parte especial*, 7ª ed., Ed Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, pags. 1043-1081; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *Derecho Administrativo del Turismo*, Ed. M. Pons, Madrid, 2001. CORCHERO, M.: *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Ed. Iustel, Madrid, 2008.

<sup>281</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: La Política Turística de la Unión..., pág. 3 y ss.

nuevo marco de acción a fin de reforzar su competitividad y su capacidad para crecer de manera sostenible, para lo que propone una serie de iniciativas de dimensión europea o plurinacional destinadas a hacer realidad estos objetivos, aprovechando al máximo las competencias que los Tratados otorgan a la Unión en el ámbito del turismo.<sup>282</sup>

La Comisión estima que la Política Europea del Turismo necesita un nuevo impulso, al estar enfrentada a retos que piden respuestas concretas y esfuerzos de adaptación, para lo que los agentes de la industria turística deben poder unir sus esfuerzos y trabajar en un marco político consolidado que tome en consideración las nuevas prioridades de la Unión Europea, para lo que, teniendo en cuenta las nuevas competencias de la Unión Europea en materia de turismo, la Comunicación define un marco ambicioso para hacer del turismo europeo una industria competitiva, moderna, sostenible y responsable; previendo varias iniciativas concretas para dar al sector del turismo europeo los medios para adaptarse y desarrollarse; acciones que completan las políticas de los Estados Miembros y tienen por objeto coordinar los esfuerzos, determinando las que aportan un verdadero valor añadido europeo. Asimismo, la Comisión entiende que el éxito de esta estrategia dependerá del compromiso del conjunto de las partes interesadas y de su capacidad de trabajar juntas para aplicarla.

De conformidad con los Tratados y en línea con lo acordado en la Conferencia de alto nivel y la reunión ministerial informal celebradas en Madrid los días 14 y 15 de Abril de 2010 (doc. 9864/10, 18. 5.2010)<sup>283</sup>, la Política Europea de Turismo tiene como objetivo principal fomentar la

---

<sup>282</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: La Política Turística de la Unión..., pag. 22

<sup>283</sup> En esta reunión se aprobó la denominada "Declaración de Madrid", que incluye varias propuestas en relación con la futura Comunicación de la Comisión. Su texto puede verse en *Estudios Turísticos*, nº 184, 2010, pags. 195-198. Ver, además VALDÉS PELÁEZ, L., y DEL VALLE TUERO, E. A., "Políticas de la Unión Europea en materia de turismo", *Estudios Turísticos*, nº 184, 2010, pags. 71-98, que repasan la evolución de esta Política justamente hasta esta Declaración. Asimismo ver el enlace [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/promoting-eu-tourism/tourism-stakeholder-conference/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/promoting-eu-tourism/tourism-stakeholder-conference/index_en.htm) (última consulta el 20 de Octubre de 2012).

competitividad del sector, sin olvidar que, a largo plazo, la competitividad está estrechamente relacionada con la sostenibilidad del modo de desarrollo; objetivo claramente relacionado con la nueva estrategia económica de la Unión, “Europa 2020”, y más concretamente con iniciativas emblemáticas en materia industrial, innovación, ámbito digital o nuevas competencias y empleos; y resaltando, por otra parte, que la elaboración de una política más activa en materia de turismo, basada en particular en el pleno ejercicio de las libertades garantizadas por los Tratados, puede contribuir significativamente al relanzamiento del mercado único.

Para alcanzar estos objetivos, las acciones en favor del turismo pueden agruparse en torno a cuatro ejes:

- .- Fomentar la competitividad del sector turístico en Europa
- .- Promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad.
- .- Consolidar la imagen y la visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad.
- .- Maximizar el potencial de las políticas y los instrumentos financieros de la Unión Europea para el desarrollo del turismo.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), mediante dictamen de 21 de Septiembre de 2011 (doc. INT/529-CESE 1374/2011), acoge favorablemente la Comunicación anterior, destacando que, a pesar de ciertas lagunas importantes, contiene muchos elementos positivos, y reafirmando la necesidad de la implicación de todos los protagonistas del sector, así como la posibilidad del establecimiento de una Agencia Europea de Turismo, con la finalidad de que *“aglutine esfuerzos que avancen, en concreto, hacia una política europea de turismo global que tenga en cuenta la diversidad y pluralismo de la identidad turística europea”*. Como en otras ocasiones, el CESE realiza un análisis minucioso de la Comunicación, propone algunas acciones concretas (por ejemplo, fomentar la mejora de las conexiones y comunicaciones dentro de la Unión; encargarse de investigar, organizar y fomentar la aplicación

de aspectos específicos del marco político y ocuparse de prioridades; fomentar la promoción del turismo de salud y bienestar, termal, cultural, de congresos, enogastronómico, religioso o rural, protegiendo las tradiciones culturales; fomentar la calidad de las prestaciones profesionales; animar a las personas mayores y con discapacidades o con necesidades especiales a elegir destinos turísticos en Europa, mejorando los servicios e infraestructuras; instar a los Estados Miembros a apoyar y desarrollar pequeñas empresas y microempresas en el sector; fomentar una política de ayuda financiera a la promoción de destinos europeos por parte de las compañías aéreas para incidir en los precios; promover y divulgar el nivel de seguridad de la Unión, en comparación con otros destinos y ayudar a desarrollar un sistema estadístico adecuado, sin imponer cargas administrativas a las empresas), así como otras siguiendo el esquema de la Comunicación.

Por su parte, el Parlamento Europeo, mediante resolución de 27 de Septiembre de 2011 (doc. P7 TA PROV (2011) 0407), también acoge favorablemente el texto de la Comisión, y considerando que el texto y su plan de aplicación representan *“una base de trabajo sólida para desarrollar una política europea dirigida a consolidar un turismo competitivo, moderno, de elevada calidad, sostenible y accesible para todos”*, alienta a la Comisión a presentar plazos concretos para llevar a cabo las acciones previstas y alcanzar los objetivos establecidos, y a los Estados Miembros a que cooperen en la presentación de programas para cada una de las acciones previstas y que actúen de acuerdo con las Autoridades nacionales, regionales y locales. Asimismo, estima necesario desarrollar una estrategia integrada de turismo para la Unión, que incluya tanto medidas específicas destinadas exclusivamente al sector como, debido a su carácter transversal, la coordinación de las políticas sectoriales con la finalidad de fomentar el turismo, y la cooperación entre los distintos agentes (solicitando su presentación para finales de 2012), y pide a la Comisión que evalúe la posibilidad de introducir los principios de la interregionalidad y la complementariedad en este ámbito (es decir, promover la planificación conjunta y la cooperación entre los servicios

turísticos en una región geográfica, bien sea entre regiones limítrofes pertenecientes a diferentes Estados Miembros o bien, en un nivel temático específico, entre regiones unidas por elementos comunes); desarrollando seguidamente comentarios y propuestas para cada una de las acciones previstas.

Con estos textos, el Consejo de Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio), en sus sesiones de 11 y 12 de Octubre de 2010 (sesión nº 3035, doc. 14426/1/10 REV 1-Pressé 263), adoptó unas conclusiones en relación con la Comunicación de la Comisión (doc. 14944/10, Bruselas, 13 de Octubre de 2010), que acogen ésta con satisfacción, asume los objetivos previstos, destaca la necesidad de un planteamiento integrado que garantice que se tiene en cuenta el turismo en otras políticas, incluidas las estructurales (el cual debería estar integrado por varias acciones plurianuales de dimensión europea, que aporten un valor añadido europeo y respeten los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) y precisa diversas acciones en relación con el texto referido.

Finalmente, en relación con esta Comunicación, el Comité de las Regiones, en su dictamen de 27 de Enero de 2011 (DOUE C 104, 2.4.2011), asume la misma, expresa su satisfacción por la voluntad de la Comisión de abordar la política turística de una forma coordinada e integrada, relacionándola con otras políticas (transportes, agricultura, medio ambiente, etc.), subraya el importante papel de los Entes regionales y locales en esta materia, celebra la voluntad de la Comisión de promover una política activa para impulsar la competitividad y el desarrollo sostenibles y asimismo realiza comentarios sobre el contenido de la Comunicación.<sup>284</sup>

---

<sup>284</sup> En este marco y según relación extraída de PANIZA FULLANA, A.: “El derecho del Turismo en la Unión Europea, regulación actual, novedades normativas y propuestas de futuro”, *Estudios Turísticos*, nº 184/2010, págs..99-135; TORRES CAZORLA, M<sup>o</sup>. I.: “La normativa comunitaria en materia turística y su aplicación por el Tribunal de Justicia Comunitario” *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, nº 4, 2010, págs.11-46 y FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, D.: La política Turística de la Unión...op. cit. Pag. 27, se han aprobado, entre las normas más relevantes en relación a las diferentes

### **IV.3. LAS POLITICAS DE LA U.E. QUE INCIDEN EN EL TURISMO**

En apartados anteriores, hemos relacionado en varias ocasiones las numerosas medidas tomadas por las distintas instituciones de la Unión Europea en el marco de otras políticas comunes que afectan al turismo. Algunas de estas medidas, como exponemos a continuación, son los distintos mecanismos de financiación a los que se pueden acoger proyectos en materia de turismo. Estos mecanismos se estructuran en cuatro grandes grupos que detallamos seguidamente: Fondos Estructurales, Iniciativas comunitarias, Programas comunitarios y Otras Instituciones o actuaciones que pueden ser utilizadas por el turismo.

#### **IV.3.1. FONDOS ESTRUCTURALES**

Suponen un apoyo a la eliminación de los desequilibrios estructurales y regionales en La Unión Europea. Están constituidos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo

---

materias turísticas; la Directiva 2008/122/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de Enero de 2009, relativa a la Protección de los Consumidores con respecto a determinados aspectos de los Contratos de Aprovechamiento por Turno de Bienes de Uso Turístico, de Adquisición de Productos Vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio (DOUE L 33, 3.2.2009); la Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre las Reglas y Normas de Seguridad aplicables a los Buques de Pasaje (DOUE L 163, 25.6.2009); el Reglamento (CE) nº 392/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Abril de 2009, sobre la Responsabilidad de los Transportistas de Pasajeros por Mar en caso de Accidente (DOUE L 131, 28.5.2009); la Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de Mayo de 2009, sobre las Reglas y Normas de Seguridad aplicables a los Buques de Pasaje (DOUE L 163, 25.6.2009); la Decisión 2009/578/CE de la Comisión, de 9 de Julio de 2009, por la que se Establecen los Criterios Ecológicos para la concesión de la Etiqueta Ecológica comunitaria a los Servicios de Alojamiento Turístico (DOUE L 198, 30.7.2009); el Reglamento (UE) nº 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de Noviembre de 2010, sobre los Derechos de los Pasajeros que Viajan por Mar y por Vías Navegables (DOUE L 334, 17.12.2010); el Reglamento (UE) nº 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de Febrero de 2011, sobre los Derechos de los Viajeros de Autobús y Autocar (DOUE L 55, 28.2.2011); el Reglamento (UE) nº 692/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de Julio de 2011, relativo a las Estadísticas Europeas sobre el Turismo (DOUE L 192, 22.7.2011), que deroga y sustituye a la Directiva 95/57/CE, desarrollada por el Reglamento de Ejecución (UE) nº 1051/2011 de la Comisión, de 20 de Octubre de 2011, relativo a la Estructura de los Informes de Calidad y la Transmisión de los Datos (DOUE L 276, 21.10.2011).



(FSE), el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

**EI FEDER** concede ayuda financiera a las regiones desfavorecidas. Es una de las principales fuentes de financiación para el desarrollo del sector turístico en el marco de los programas comunitarios. Muchos de los programas financiados por los Fondos Estructurales incluyen medidas encaminadas al desarrollo del turismo. A modo ilustrativo del abanico de proyectos financiados cabe mencionar la mejora de hoteles, el desarrollo de las infraestructuras turísticas (campos de golf, centros de conferencias, etc.), la restauración del patrimonio cultural, la promoción del turismo rural y el apoyo financiero a la creación y desarrollo de PYMES del sector turístico.

**EI FSE** es un instrumento financiero para la promoción de los recursos humanos. Los proyectos financiados con cargo al FSE pueden contribuir al desarrollo del turismo de las regiones beneficiarias de la asistencia prestada por los Fondos Estructurales, ya que financia, entre otros, proyectos en materia de desarrollo de los recursos humanos, reconversión y recalificación de los trabajadores y ayudas al empleo en el sector turístico.

**EI FEOGA**, en su sección Garantía, presta asistencia financiera a los mercados y en su sección Orientación concede apoyo al ajuste de las estructuras agrarias, al desarrollo rural y a la diversificación económica. Como ejemplos ilustrativos de proyectos financiados podemos mencionar el desarrollo de un producto turístico centrado en el excursionismo de montaña, el acondicionamiento de canales para la práctica de deportes acuáticos o el turismo en el medio rural. Existen otras medidas subvencionales con cargo al FEOGA, sección de Orientación, que pueden representar una contribución indirecta al desarrollo del turismo rural como, por ejemplo, la renovación y desarrollo de pueblos rurales, la protección y conservación del patrimonio rural, las medidas de protección del medio ambiente natural de las zonas rurales, la divulgación a escala

comunitaria de los conocimientos, experiencias y resultados derivados de los trabajos efectuados en materia de desarrollo rural, así como los procesos de transformación y comercialización de los productos agrícolas.

**El IFOP** financia medidas estructurales aplicadas al sector pesquero en los ámbitos de las capturas, la comercialización, la transformación y la acuicultura, la creación de zonas marinas costeras protegidas y el desarrollo de las instalaciones portuarias. Habida cuenta de que prevé diversificar sus actividades económicas, es posible que los proyectos en el ámbito del turismo puedan beneficiarse de sus ayudas siempre que cumplan los requisitos pertinentes establecidos a tal efecto.

#### **IV.3. 2. INICIATIVAS COMUNITARIAS**

Una Iniciativa comunitaria es un programa de apoyo de acción que completa las medidas de los Fondos Estructurales en ciertas áreas y que tiene como finalidad definir soluciones comunes a problemas que existen en todo el territorio europeo. La Comisión elabora la Iniciativa y ésta se coordina y aplica bajo el control nacional. A título de ejemplo, cuatro Iniciativas comunitarias fueron propuestas para el período 2000–2006: Leader, Equal, Interreg y Urban.

**Leader +** es la Iniciativa destinada a la integración de las acciones para el desarrollo de la economía rural que presta asistencia para restablecer la vitalidad de zonas rurales y estimular la creación y el mantenimiento de actividades rurales. Sus antecesoras Leader I y II ya contribuyeron financieramente al desarrollo rural concentrándose en el desarrollo de proyectos ejecutados por grupos que trabajaban en la esfera local. Un tercio de los denominados “grupos de acción local” incluyeron en sus proyectos actividades destinadas al desarrollo del

turismo rural. En casi la totalidad de los programas presentados por los Estados miembros se contemplaban medidas en el ámbito del turismo (cerca del 40 por 100 del presupuesto de Leader I fue destinado a medidas relacionadas con el turismo rural). El programa actual Leader + sigue las mismas líneas de apoyo.

La Iniciativa para el desarrollo de los recursos humanos (**Equal**) se destina al fomento de nuevos métodos para combatir la discriminación y la desigualdad en el mercado laboral. Está abierta a todos los sectores y podrán beneficiarse de sus ayudas aquellos proyectos en el ámbito del turismo cuyo objetivo sea la formación y el empleo que cumplan los requisitos exigidos.

Por su parte, la Iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado (**Interreg**) financia actividades en el ámbito de las fronteras y las zonas fronterizas entre los Estados miembros. Está abierta a la participación de todos los sectores, por lo que los proyectos de formación y de creación de empleo en el sector del turismo podrán beneficiarse de sus ayudas cuando cumplan las condiciones establecidas a tal efecto. Entre sus objetivos, los que tienen más interés para el turismo son: alentar la iniciativa empresarial y el desarrollo de pequeñas empresas (incluidas las del sector turístico) y las iniciativas de empleo locales; promover la protección del medio ambiente, la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables; mejorar los transportes (particularmente las medidas para implantar modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente), las telecomunicaciones y los sistemas hídricos y energéticos. Los programas Phare, Tacis y Meda constituyen las fuentes de financiación de la cooperación con los países candidatos a la adhesión, de otros países de Europa Oriental y de los países mediterráneos, respectivamente, en el marco de Interreg.

También la Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las zonas urbanas (**Urban**) puede financiar actuaciones en

turismo ya que concede apoyo para encontrar soluciones a los graves problemas sociales generados por la situación de crisis en muchas zonas urbanas degradadas. Entre las medidas que se pueden acoger a las ayudas en el marco de Urban, las que figuran a continuación podrían ser de interés para el sector turístico: medidas relativas a las infraestructuras y el medio ambiente en relación con el turismo tales como renovación de edificios y conservación del patrimonio cultural; rehabilitación de espacios públicos, incluidas las zonas verdes; recuperación de solares abandonados y terrenos contaminados; dotación de servicios culturales, de ocio o deportivos; reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido.

#### **IV.3.3. PROGRAMAS COMUNITARIOS**

Los gastos de los Fondos Estructurales vienen planificados en tres tipos de documentos de programación. El término programa corresponde generalmente a los documentos únicos de programación (DOCUP) y a los programas operativos (PO), preparados por las autoridades nacionales y regionales, y aprobados por la Comisión; sin embargo un PO sólo se puede proyectar en relación con un marco comunitario de apoyo (MCA)<sup>285</sup>.

---

<sup>285</sup> Los MCA y los PO suelen destinarse a un país, o un grupo de regiones de un país, que pueda optar al Objetivo n° 1. El MCA describe el contexto socioeconómico del país o de las regiones objetivo de los Fondos Estructurales, presenta las prioridades de desarrollo y los objetivos, y prevé sistemas de gestión financiera, de seguimiento, de evaluación y de control. El PO describe las prioridades de un MCA para una región determinada o un eje de desarrollo específico (transporte, formación, apoyo a empresas, etc.).

Por su parte, los DOCUP agrupan los elementos de un MCA y los de un PO; la mayoría de las veces están relacionados con las intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales por menos de 1.000 millones de euros en una región del Objetivo n° 1, las intervenciones en una región del Objetivo n° 2 y las intervenciones nacionales del Objetivo n° 3 y de la pesca.

Entre los existentes y que más relación tienen con el turismo podemos citar:

.- El primer programa marco en apoyo de la cultura (Cultura 2000) cuyo objetivo es contribuir al fomento de un espacio cultural común de los pueblos europeos y favorecer la cooperación entre los creadores, los operadores culturales y las instituciones culturales de los Estados miembros.

.- El programa de acción comunitario “Juventud” destinado a la cooperación en el ámbito de la política de la juventud basada en la educación no reglada, la formación y los intercambios de jóvenes en el ámbito comunitario y en relación con terceros países.

.- El programa “América Latina” para la cooperación entre la Unión Europea y América Latina que incluye numerosos subprogramas: URB–AL (2001–2005) para agentes locales, AL–INVEST para la organización de encuentros y ALFA (2000–2005) para la promoción del intercambio de profesores y estudiantes.

.- Relacionados con la educación y la formación pueden citarse los programas Leonardo da Vinci, Tempus y Sócrates.

.- Media Plus (2001–2005) es un programa cuyo objetivo es incrementar la competitividad de la industria audiovisual europea. Su pertinencia a efectos del sector turístico radica en la contribución de las obras de ficción, documentales y obras de animación a la promoción de los destinos turísticos.

.- Dos programas relacionados con las nuevas tecnologías y que también tienen incidencia en el turismo son E–TEN, cuyo objetivo es proporcionar financiación para la disponibilidad de servicios electrónicos en toda la Unión Europea y E–CONTENT, programa plurianual, orientado hacia el mercado, creado para sostener la producción, la utilización y la distribución del contenido digital europeo y promover la diversidad lingüística y cultural de las redes globales que ha financiado algunos proyectos relacionados con el turismo como EMATE, C2NET, MGUIDE, @RETE.

Existen otros programas en diferentes ámbitos que, aunque tienen un planteamiento general, pueden ser utilizados por empresas que trabajan en el campo del turismo, entre los cuales podemos citar como más importantes para el turismo el programa de formación de ejecutivos en Japón y Corea (ETP), Energía inteligente Europa (2003–2006), el sexto programa marco para acciones de investigación y desarrollo tecnológico (sexto programa marco 2002–2006), los programas Asia, el programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial (2001–2005), el sexto programa marco de energía (2002–2006) y los servicios europeos de empleo (EURES), Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales GMES 2011-2013 (Medio Ambiente), Programa para Modernizar las Estadísticas Empresariales y Comerciales Europeas Programa MEETS 2009-2013 (Industria), Programa Eurostars destinado a apoyar a las PYME que realizan actividades de I+D-Eurostars 2008-2013.

#### **IV.3.4. ACTUACIONES QUE PUEDEN SER UTILIZADAS POR EL TURISMO A TRAVÉS DE OTRAS INSTITUCIONES**

Además de las líneas de financiación mencionadas anteriormente, existen otras actuaciones que también pueden ser susceptibles de utilización por el turismo. Por ejemplo el Banco Europeo de Inversiones (BEI) fue creado para financiar inversiones que fomenten el desarrollo regional equilibrado de la Comunidad y la integración europea. Aunque sus actividades de financiación están abiertas a todos los sectores, una parte considerable de los fondos que distribuye en forma de préstamos ha sido canalizada para el desarrollo de actividades relacionadas con el turismo.

Principalmente, dichos préstamos se han destinado al desarrollo de instalaciones hoteleras de pequeña y mediana capacidad. Entre las

demás actividades que pueden beneficiarse de la concesión de préstamos se incluye el establecimiento de una variada serie de servicios que contribuyen a potenciar el interés turístico de una región como, por ejemplo, campings, telesillas en las estaciones de esquí y zonas de ocio o de interés arquitectónico o cultural que tengan atractivo turístico.

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que financia los acuerdos de cooperación al desarrollo concertados entre la Unión Europea y los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del Convenio de Lomé IV. Muchos de los proyectos realizados en los países ACP están relacionados con el turismo. El planteamiento general de la Comisión queda plasmado en su estrategia de cooperación para el desarrollo del turismo en esos países<sup>286</sup>.

El Fondo Europeo de Inversiones (FEI) fue creado como respuesta para atender a la necesidad de facilitar el acceso a la financiación en dos áreas importantes de la economía europea: las redes transeuropeas y las PYMES. El acceso a los intermediarios financieros está abierto a todos los sectores y los proyectos en el ámbito del turismo podrán presentar solicitudes siempre que reúnan las condiciones establecidas a tal efecto. Los intermediarios financieros podrán financiar proyectos en el ámbito turístico que tengan relación con el medio ambiente, así como empresas turísticas de rápido crecimiento, concediendo carácter prioritario a las PYMES de hasta 100 empleados.

Pueden acogerse a las ayudas concedidas por el instrumento financiero de cofinanciación de acciones en materia de medio ambiente Life III (2003–2006) los proyectos innovadores concebidos con el fin de identificar las buenas prácticas relativas, entre otras actividades, a la utilización de logotipos y etiquetado ecológico en el ámbito del sector

---

<sup>286</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a una estrategia comunitaria para apoyar el desarrollo sostenible del turismo en los países en desarrollo, COM (1998) 563, 14.10.1998.

turístico, del turismo rural y costero, y de las actividades turísticas en zonas protegidas, así como a la relación entre turismo y movilidad.

La red europea de centros de empresa e innovación (EBN) cuyo objetivo es prestar asistencia para el desarrollo de actividades innovadoras a través de un análisis metódico rigurosamente profesional y de la preparación de iniciativas empresariales está abierta a todos los sectores, pudiendo las empresas del sector turístico acceder a dicha red EBN y a los servicios que presta.

Ciudad europea de la cultura es una iniciativa que se desarrolla en una ciudad cada año con el fin de promover la riqueza y diversidad cultural de las ciudades europeas, a la vez que se pone de relieve su patrimonio común y la vitalidad de su producción artística. La designación de la ciudad europea de la cultura tiene una repercusión positiva directa sobre las empresas turísticas locales, toda vez que estas manifestaciones promocionadas a escala europea aumentan el interés que despierta la ciudad y el conocimiento que se tiene de ella.

El mes cultural europeo es otra iniciativa, dirigida principalmente a las ciudades de Europa Central y Oriental, que comparte los mismos objetivos que la ciudad europea de la cultura.

El banco de datos para la búsqueda de socios (Red de cooperación empresarial BC-Net) puede ser utilizado por aquellas PYMES del sector turístico que, por ejemplo, ofrezcan un producto en un segmento específico del mercado o que estén establecidas en zonas geográficas que no estén explotadas por el sector, y estén interesadas en establecer canales de comercialización y ventas pueden utilizar el sistema como vehículo de presentación de la empresa, así como para buscar un socio que pueda ponerle en contacto con su relativamente reducido número de clientes potenciales. Por el momento, sus principales usuarios han sido hoteles, campings, restaurantes, bares, comedores y empresas de servicios de restauración.



El Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD) utiliza desde 1991 instrumentos de inversión para contribuir al desarrollo de la economía de mercado y las democracias en países de la Europa Oriental y en Asia central. El BERD promueve la competencia, la privatización y la actividad empresarial, el desarrollo de las infraestructuras y de las políticas que sostienen los negocios. Existe financiación disponible para proyectos relacionados con el turismo o con sectores conexos.

EUREKA es una red paneuropea para organizaciones industriales en el campo de la investigación y desarrollo que operan en el mercado y que proporciona asistencia a las PYMES y a las asociaciones de investigación para proyectos de investigación desarrollo en varios sectores. Particularmente, el proyecto marco EUROTOURISM se ocupa de nuevas tecnologías, de la mejora y la sostenibilidad del turismo, del tiempo libre y de las industrias culturales.

Algunos ejemplos de proyectos de EUROTOURISM son “Mapfinder” que permitirá un acceso rápido en Internet a informaciones geográficas sobre cualquier país y aplicaciones de nuevas tecnologías para la mejora y la sostenibilidad del turismo, del tiempo libre y de las industrias culturales, además de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos<sup>287</sup>.

---

<sup>287</sup> VALDEZ PELÁEZ, LUIS: “La política turística de la Unión Europea, ”*Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*. 2ª época, Vol. 7, May.- Ag. 2004, pags. 127-133, <http://www.uv.es/poleco>

#### IV.4. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD APLICADO AL TURISMO

El término subsidiariedad proviene del latín *subsidium*, del que deriva el adjetivo "subsidiario"<sup>288</sup>. *Subsidium* hacía referencia a las tropas de reserva de las que tan sólo se dispone en último extremo y que sirven como ayuda o sostén de las levadas regulares. Del origen etimológico del término podemos extraer tres líneas de significación.

En primer lugar, subsidiariedad hace alusión a algo que está en reserva, que está ahí pero que sólo representa su papel, en cierto modo secundario respecto a algo principal, cuando se desencadenan una serie de circunstancias determinadas.

Una segunda idea que podemos extraer del análisis etimológico de la subsidiariedad es la de refuerzo; los romanos lo utilizaban para designar el contingente que se sumaba a las milicias ya desplegadas. Por último, el sentido que se impone es el de ayuda, socorro o asistencia<sup>289</sup>. Así queda reflejado en nuestra palabra "subsidio" que se usa tanto en español, como en inglés ("subsidy") y francés ("subside") con dicha significación pero referida con frecuencia al terreno económico. En alemán, el vocablo "subsidiar" recoge no sólo la idea de ayuda, socorro o asistencia, sino también la de "alternativa" o "intervención en lugar de".<sup>290</sup>

Para observar la naturaleza del principio de subsidiariedad, es indispensable constatar que se proyecta sobre tres planos diferentes: el

---

<sup>288</sup> Sólo el griego ("epikourikotita") y el finés ("toissijaisuus") utilizan términos que no derivan del latín *subsidium*.

<sup>289</sup> César en la *Belum Gaellicum* utiliza el término tanto en los dos primeros sentidos, como en este último: "His difficultatibus duae res erant subsidio: scientia atque usus militum..." (2,20); citado por PONTIER, J-M., "La subsidiarité en Droit Administratif", *RDP*, 6, 1986, pag. 1516.

<sup>290</sup> CHICHARRO LÁZARO, A.: El principio de subsidiariedad y el Derecho comunitario europeo-Tesis Doctoral-Universidad de Navarra, Pamplona , 2002, pág.6

social, el político y el jurídico<sup>291</sup>. Esta es la razón por la que en más de una ocasión ha sido calificado de concepto poliédrico<sup>292</sup>.

Como principio general de organización social, su primer objetivo es hacer que las decisiones se tomen o por los propios individuos o por los grupos más próximos a estos. Los poderes públicos sólo están llamados a intervenir cuando la acción de los individuos o grupos privados no es suficiente para atender los objetivos pretendidos.

Según este principio la sociedad debe estructurarse escalonadamente desde abajo hacia arriba. Los niveles de poder que deben decidir son los más cercanos al ciudadano, los que están en contacto directo con los problemas y, en definitiva, saben mejor cómo resolverlos. Si no fuesen capaces será el siguiente escalón el llamado a intervenir, y así sucesivamente.

Como concepto político, representa una regla de organización en consonancia con la cual se diseñará, independientemente de la forma de gobierno que adopte una determinada comunidad<sup>293</sup>, el reparto de ámbitos competenciales entre los distintos peldaños de poder, procurando cargar al más cercano al ciudadano con todo lo que pueda realizar y dejando para el superior sólo aquello que sobrepase la capacidad del inferior o que exija medidas uniformes para toda la comunidad.

---

<sup>291</sup> "Das Subsidiaritätsprinzip ist als politisches Konzept, als Wert einer Organisation, als Ordnungsfunktion zu verstehen"; BIEBER, R., "Verbreitung und Vertiefung. Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht" en EVERS, T. (coord.), *Chancen für den Föderalismus in Deutschland und Europa*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1994, p. 161.

<sup>292</sup> Ver BOIXAREU CARRERA, A., "El principio de subsidiariedad", *RIE*, 3, 1994, pág. 774 y MANGAS MARTIN, A., "El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general", *GJ*, D-17 1992, pág. 44.

<sup>293</sup> La cuestión del régimen tiene un interés secundario; la idea de subsidiariedad se acomoda prácticamente a todos, con la excepción de aquellos que por naturaleza la rechazan (por ejemplo, el totalitarismo y el despotismo donde el Estado lo es todo). Esto es así porque la subsidiariedad se encarga de la distribución de autoridad en general, y de la autoridad política sólo en particular. Ver MILLON-DELSOL, Ch., *L'Etat subsidiaire*, PUF, Paris, 1992, págs. 8 y 107 y ss.

También, debemos poner de relieve que se trata de un principio jurídico, fundado en el valor superior de la justicia, y no sólo de una norma técnica de división de funciones. Se apoya en una serie de criterios que podríamos calificar de "abiertos" y orienta el reparto de funciones, pero no distribuye matemáticamente los campos de intervención.

Actualmente, la noción de subsidiariedad es susceptible de una triple interpretación dando lugar a tres ideas diferentes, aunque no alejadas totalmente la una de la otra. La primera es la idea de secundario; la segunda, la de supletorio; y, la tercera es la de complementario.

Tanto la idea de supletorio y la idea de complementario, revisten una mayor importancia que la primera idea o de secundario porque cuando hablamos de subsidiariedad partimos de la base de la existencia de al menos dos niveles entre los cuales tiene lugar un reparto de tareas cuyos límites, en muchos casos, no pueden ser percibidos con nitidez. A la hora de llevar a cabo esas tareas si una instancia inferior no puede alcanzar el resultado pretendido, la superior puede o bien sustituir a la inferior, o bien complementar con su intervención las medidas ya adoptadas por aquella, pero que no son suficientes para alcanzar el resultado previsto.

En concreto y relativo a la subsidiariedad en el Derecho comunitario europeo, el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) consagra la regla jurídica de la subsidiariedad, según la cual en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que la actuación de los Estados miembros no sea suficiente para alcanzar alguno de los objetivos pretendidos, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel comunitario, debido a la dimensión y a los efectos de la acción contemplada.

Esta norma sirve para determinar a quién corresponde el ejercicio de una determinada competencia que, en virtud del Tratado, comparten la Comunidad y los Estados miembros. Así se pone de relieve que hay ámbitos de actuación que, aun incluidos en los Tratados, no han de ser necesaria y totalmente gestionados por la Comunidad. Si los objetivos de la acción pretendida pueden ser suficientemente alcanzados por los Estados miembros, la Comunidad se abstendrá de intervenir. Por el contrario, cuando la incapacidad estatal quede probada y la Comunidad aporte un valor añadido respecto a la acción de los Estados, la competencia se ejercerá a nivel comunitario

Como ya hemos podido ver en el capítulo anterior sobre las Competencias, el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, TFUE establece, aunque indirectamente, que la competencia sobre turismo es de carácter complementaria. También así se desprende del Tratado de Lisboa que definitivamente establece que las competencias de la Unión Europea en materia de turismo son complementarias, es decir, la Unión Europea llevará a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados Miembros.

Ante la triple noción de subsidiariedad que apuntábamos anteriormente; secundaria, supletoria y complementaria, debemos colegir que la que corresponde al turismo es esta última, o sea, la complementaria. Así, la aplicación práctica del principio de subsidiariedad a algunas de las políticas comunitarias aclara el diferente efecto que este principio puede tener según el ámbito al que hagamos referencia y las competencias de las que goce la Comunidad en él.

Donde el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 TCE encuentra su campo de aplicación es en los ámbitos en los que la Comunidad comparte competencias con los Estados miembros. A pesar de ello, la influencia de este principio varía en razón de que el Tratado prevea una concurrencia de competencias o la sola complementariedad o

apoyo de la intervención comunitaria respecto a las medidas adoptadas a nivel estatal.

El control de la correcta y efectiva aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea, se desarrollará en dos tiempos y por distintas instituciones comunitarias: 1) durante el proceso de adopción de decisiones por las instituciones que toman parte en él (Comisión, Consejo y Parlamento Europeo), y 2) después de la entrada en vigor y durante la aplicación de la medida por el sistema jurisdiccional europeo (Tribunal de Justicia).

El principio de subsidiariedad del artículo 5 TCE antes mencionado, busca que la competencia sea ejercida por el nivel de gestión que se muestre más eficiente y adecuado. Los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar cuál de los dos niveles, Comunidad o Estados miembros, es el más eficiente son la necesidad y la eficacia comparativa.

Con la correcta aplicación del principio de subsidiariedad se trata de lograr que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible al ciudadano, si bien los principios fundamentales en la materia deben ser definidos por una instancia superior. Por ello la instancia superior debe actuar como una suerte de último recurso, es decir, con carácter subsidiario.

Haciendo que las decisiones se tomen "de la forma más próxima posible a los ciudadanos" se contribuye al respeto de la identidad nacional, así como al de las identidades propias de los entes territoriales que conforman aquella. La llamada que contiene el Tratado a que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible al ciudadano encierra una enorme potencialidad e impulsa las reformas competenciales y administrativas también en el ámbito interno de los Estados miembros de la Unión

En el ámbito de la Comunidad Europea se trata de consolidar una Unión de Estados sin destruir la diversidad que los singulariza. Sin embargo, el margen de libertad creciente que se insiste en dejar a los Estados miembros debe ser valorado dentro del respeto a las disposiciones generales y los objetivos de los Tratados que integran el Derecho primario de la Unión.

El principio de subsidiariedad cumple dos funciones en el ordenamiento comunitario: reparto constitucional de competencias (Preámbulo y artículo 1 TUE) y regulación del ejercicio de las competencias compartidas (artículo 5 TCE).

La trascendencia que ha supuesto la introducción del principio de subsidiariedad en el TUE no es poca si se tiene en cuenta que afecta a todas y cada una de las propuestas legislativas de la Comisión en aquellas materias en las que la Comunidad y los Estados miembros gocen de una competencia concurrente.

Debemos decir y con respecto de la aplicación de este principio entre la Unión Europea y las Regiones, que este principio como principio regulador del ejercicio de competencias compartidas, sólo se aplica a las relaciones entre la Comunidad Europea y los Estados miembros. A pesar de las propuestas presentadas por el Comité de las Regiones a la Conferencia Intergubernamental de 1996 para que el artículo 5 incluyera una referencia a los entes regionales y locales, la reforma operada en Ámsterdam no cambió el texto del citado artículo. Por ello, el principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, no se aplica a entes territoriales de los Estados.

Aún teniendo en cuenta el peso específico que progresivamente van adquiriendo sobre todo las regiones con capacidad legislativa en una pluralidad de materias comunitarias, la Comunidad Europea sigue siendo una Comunidad de Estados.

Si bien las relaciones competenciales comunitarias son puramente bilaterales, la Comunidad no se inmiscuye en el reparto constitucional de tareas que existe en el interior de cada Estado miembro. No es competencia del Derecho originario tomar en consideración la organización política y administrativa interna de los Estados miembros (que es competencia exclusiva de estos últimos), ni obligar al respeto del principio de subsidiariedad al Estado en sus relaciones con los entes territoriales que lo conforman.

La acción regional ha de conquistar su espacio tanto en el ámbito nacional como en el comunitario. Que la lógica de la subsidiariedad presida e impregne el resto de los niveles que conforman la escalonada estructura europea, compete en primer término al Estado, aunque es presumible que la concertación de la actuación entre las entidades subestatales resulte decisiva.

#### **IV.5. ADMINISTRACIÓN EUROPEA, ORGANISMOS INTERNACIONALES DEL TURISMO**

Como se puede observar en el ámbito del turismo, la Unión Europea a través de sus órganos, concretamente La Comisión Europea, promueve el desarrollo del turismo por medio de su “Dirección General de Empresas e Industria”. Esta Dirección General y en consonancia con la Estrategia Europa 2020, se centra en la consecución de cinco objetivos, entre los que se encuentra el Turismo, principales y generales; consolidar la base industrial europea y facilitar la transición a una economía basada en un bajo nivel de emisiones de carbono; promover la innovación como medio para generar nuevas fuentes de crecimiento y satisfacer las necesidades de la sociedad; impulsar la creación y el crecimiento de las PYME y fomentar una cultura del emprendimiento; garantizar la apertura del



mercado interior para las mercancías; y apoyar la presencia europea en el espacio.

Independientemente del señalado anteriormente, uno de los órganos de los que más va a incidir en las políticas turísticas y en la legislación y normativa aplicable en materia de turismo en la Unión Europea es el “Comité Consultivo en el sector Turismo”.

En 1986, la todavía llamada Comunidad Europea había subrayado la necesidad de una consulta entre los estados miembros y la Comisión en materia de turismo, con el objetivo de contribuir al desarrollo armonioso de la actividad económica del mercado comunitario. Para este propósito, con la decisión del Consejo del 22 de diciembre de 1986, “que instituye un procedimiento de consulta y de cooperación en el sector del turismo”, fue instituido dentro de la Comisión europea, un Comité consultivo en el sector del turismo compuesto por miembros designados por cada uno de los Estados. Este Comité es el encargado de transmitir opiniones a la Comisión con el objetivo de que se elaboren normas de actuación y actos normativos.

Según lo dispuesto en la decisión del Consejo nº 1999/468/CE del 28 de junio, teniendo el modo de ejercitar la competencia de ejecución conferida a la Comisión, los comités se distinguen en; consultivos, de gestión y de reglamentación, en relación al tipo de opinión que se haya adoptado: no vinculante, parcialmente vinculante (obligación por parte de la Comisión, de comunicar al Consejo el procedimiento adoptado en disparidad) o, vinculante (prohibición a la Comisión de desvincularse o diferir).

Volviendo al Comité con competencia propia en la materia que aquí interesa, con *nomen iuris* atribuido al mismo, “Comité consultivo para el sector del turismo”, se desprende directamente de su propia naturaleza que es un órgano consultivo cuya opinión, como la distinción precedente

analizada, no es vinculante para la Comisión que, por lo tanto, puede diferir.

Funciones propias del órgano, son el facilitar los intercambios de información, las consultas y eventualmente la cooperación en materia de turismo y, en particular, en materia de prestaciones del servicio turístico. A tal fin, una vez al año cada Estado transmite a la Comisión una relación sobre las medidas más significativas que han adoptado y, en la medida de lo posible, sobre las medidas que se proponen adoptar en el sector considerado, que puedan tener un impacto sobre los viajeros provenientes de los otros Estados miembros<sup>294</sup>.

Por otra parte y en otro ámbito, la Organización Mundial del Turismo (OMT) es el más alto organismo internacional en relación con el Turismo de ámbito universal y de carácter gubernamental que incide en las decisiones europeas sobre el sector turístico. La OMT comenzó su andadura con el Congreso Internacional de Asociaciones Oficiales de Tráfico Turístico, celebrado en 1925 en La Haya (UIOOT). La UIOOT era una organización técnica y no gubernamental.

A mediados de la década de los sesenta, se hizo evidente la necesidad de contar con instrumentos más eficaces, que permitieran supervisar la evolución turística y dotar al turismo de un mecanismo intergubernamental especializado que se ocupara de los movimientos de personas, políticas turísticas y los efectos del turismo. En 1967, los miembros de la UIOOT aprobaban una resolución que transformaba a este organismo en una organización intergubernamental, facultada para ocuparse de todos los asuntos relativos a escala mundial y para cooperar con otras organizaciones competentes, particularmente las de las Naciones Unidas, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la UNESCO y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En

---

<sup>294</sup> FORASASSI SARA.: "Turismo Y Unión Europea" en GOLA, M., ZITO, A., CICHETTI, A.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Italia), 2012, pags. 29-30

1974, los Estados cuyas organizaciones oficiales de turismo eran miembros de la UIOOT ratificaron los Estatutos de la OMT.

La UIOOT cambió entonces su nombre por el de Organización Mundial del Turismo y celebró su primera Asamblea General en Madrid en mayo de 1975. En 1976, la OMT se convertía en organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, en 1977, firmaba un acuerdo oficial de cooperación con las Naciones Unidas. Desde el año 2003, la OMT es un organismo especializado de las Naciones Unidas, reafirmando su papel protagonista en el turismo internacional. Es un hecho singular, que la OMT naciera de la transformación de una organización no gubernamental en otra intergubernamental, ahí radica su singularidad.

La OMT juega una importante misión en la promoción del desarrollo de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo económico, a la paz, al respeto universal y la observancia de los derechos humanos, prestando especial atención a los países en desarrollo. Por tanto, los fines de la OMT son amplios y específicos, yendo más allá del mero interés privado, para alcanzar protección de los intereses de la Comunidad Internacional, según se establece en el Art.6.1 de sus Estatutos (publicados en el BOE núm.289, de 3 de diciembre de 1974).

Observamos que, en cuanto tratamos de comprender el funcionamiento de la acción turística en su dimensión internacional, existe una voluntad muy claramente enunciada de centralización de las políticas a nivel de los organismos internacionales. Las declaraciones de la OMT son a este respecto muy significativas; la OMT quiere ser "organismo internacional de coordinación, de cooperación y de armonización de las políticas nacionales e internacionales"<sup>295</sup>. Su nueva condición jurídica refuerza su capacidad centralizadora. La OMT, nacida de la voluntad de

---

<sup>295</sup> UIOOT, Documentation UIOOT SG/413, Genève

la UIOOT, es una organización pluripartita que comprende miembros efectivos; los Estados soberanos, miembros asociados; los territorios o grupos de territorios que no tienen la responsabilidad de sus relaciones exteriores y, miembros afiliados; los organismos gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de intereses turísticos especializados, a los cuales se añaden organizaciones comerciales o asociaciones a condición de que su candidatura sea apoyada por el Estado bajo cuya jurisdicción esté situada su sede<sup>296</sup>

La organización Mundial del Turismo tiene su sede en Madrid y cuenta con 154 Estados miembros (al 23 de septiembre de 2008). Sus órganos son: la Asamblea General, los Órganos Subsidiarios, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría.

La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización. En la Asamblea se reúnen en sesión ordinaria, cada dos años, los delegados de los Miembros Efectivos y de los Miembros Asociados, así como los representantes de los Miembros Afiliados.

Los Órganos Subsidiarios son las seis *Comisiones Regionales*, que fueron creadas en 1975, como órganos subsidiarios de la Asamblea General, se reúnen normalmente una vez por año. Les permiten a los Estados Miembros mantener contacto entre ellos y con la Secretaría entre dos reuniones de la Asamblea General a las que someten propuestas y expresan sus preocupaciones. Cada Comisión elige su propia mesa para un mandato de dos años que cubre el período entre dos reuniones de la Asamblea General.

El Comité Ejecutivo del Consejo Ejecutivo tiene por misión adoptar, en consulta con el Secretario General, todas las medidas necesarias para el cumplimiento de sus propias decisiones y de las resoluciones de la Asamblea General, informando a ésta de su actuación. El Consejo se

---

<sup>296</sup> LANFANT, Marie-Francoise.: "EL Turismo en el proceso de internacionalización", *Revista internacional de Ciencias sociales*, n, 1, UNESCO, Paris, 1980, pág. 27.

reúne por lo menos dos veces al año. Se compone de *Miembros Efectivos*, elegidos por la Asamblea a razón de un miembro por cada cinco Miembros Efectivos, de conformidad con el reglamento establecido por la Asamblea, a fin de obtener una distribución geográfica justa y equitativa.

La Secretaría cuya labor son las funciones propias administrativas y de supervisión, compuesta por un Secretario General, un Secretario Adjunto y por un asistente al Secretario General.

Función importante de la OMT es el estudio de los tres elementos fundamentales que conforman un destino turístico: Factores o recursos, Atractores y Sistemas de apoyo (modelo FAS) que ordena y clasifica los elementos principales que configuran un destino turístico de forma que sea posible analizar los componentes del mismo y, en fases posteriores, sus relaciones.

## **CAPITULO V**

### **LA ADMINISTRACIÓN TURISTICA EN EL ESTADO**

#### **ESPAÑOL**

##### **V. 1 INTRODUCCIÓN; LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO TURISTICO**

El turismo no sólo aporta beneficios y cifras favorables, sino que también plantea graves e importantes problemas para la Administración Pública que han dado lugar a la necesidad de que se configure una Administración pública especializada bajo la denominación de “*Administración Turística*”, que se produzca una regulación jurídica que se integra como sector particular dentro del Derecho administrativo español, como “*Derecho administrativo turístico*” y, en algunas ocasiones sólo como “*Derecho turístico*”, ya que la regulación del fenómeno alcanza a sectores que se sitúan fuera del tradicional ámbito del Derecho Administrativo, como son las facetas objeto de regulación por el Derecho Mercantil, el Derecho Civil o el Derecho Laboral, entre otros.

Así, siguiendo al profesor JIMENEZ SOTO, no se pretende en modo alguno minimizar la importancia que dentro del Derecho Turístico tienen otras ramas del Derecho, sería un craso error desconocer la parte importantísima que el Derecho privado; Civil, Mercantil... aporta al Derecho Turístico. De la misma forma que lo hacen otras ramas del Derecho público; tributario, penal, etc.

El camino seguido por el Derecho turístico es muy similar al emprendido por otras disciplinas jurídicas del denominado Derecho Administrativo Especial, este puede ser el caso del Derecho urbanístico, del Derecho ambiental, del Derecho de las telecomunicaciones y del

derecho deportivo, por citar algunos ejemplos, donde confluyen técnicas y disciplinas de toda clase.<sup>297</sup>

Doctrinalmente, es interesante detenerse en el método del Derecho administrativo al que se puede llegar a través del problema de las relaciones entre Filosofía y las Ciencias del Derecho, para así obtener un método jurídico, que es el propio de las ciencias jurídicas<sup>298</sup>. Pues bien, para alcanzar este objetivo hay que reconocer dos componentes de indudable interés: a) la complejidad del Derecho administrativo porque los servicios que atiende son infinitamente variados, y b) la movilidad que presenta el Derecho administrativo está en un grado muy superior a las de las demás ramas del derecho. La realidad que nos ofrece hoy el Derecho turístico está en íntima conexión con estos dos componentes, al atender por un lado el concepto amplio de servicio turístico, y por otro, la extraordinaria movilidad que presenta el Derecho administrativo, no es sino consecuencia, en parte, de la aparición de nuevos campos; urbanismo, medio ambiente, deporte, turismo, etc., que requieren porque así lo demanda la sociedad, el correspondiente intervencionismo público, con el añadido que al ser áreas jurídicas nuevas, se encuentran en permanente evolución impregnándose del dinamismo social que conllevan estas nuevas parcelas de regulación jurídica.<sup>299</sup>

El examen histórico demuestra que el turismo es uno de los sectores que más tempranamente llama a la Administración a intervenir. Su importancia económica es percibida con prontitud y desde 1905, cuando por Real Decreto de 6 de octubre se crea la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo, se plantea abiertamente la necesidad de una política pública de intervención en el sector. Si bien esa política va a estar fundamentalmente restringida al ámbito de la policía y el fomento, no por

---

<sup>297</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio en JIMENEZ SOTO, Ignacio y ARANA GARCÍA, Estanislao (Directores): *El Derecho Deportivo en España 1975-2005*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pág.67.

<sup>298</sup> GONZALEZ PEREZ, J. “El método en el Derecho administrativo” en *RAP*, nº 22, enero-abril 1957, págs. 20-29.

<sup>299</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: *El Derecho deportivo en España...* pág 76.

ello dejan de existir algunas normas curiosas y significativas por lo que tienen de ejemplo de la siempre mayor proyección que el turismo ha tenido en nuestras Administraciones públicas.

La necesidad de promover al máximo el crecimiento de un sector que se planteaba como una fuente extraordinaria de ingresos y desarrollo,<sup>300</sup> puso de relieve la necesidad de concentrar todas aquellas decisiones que afectasen al sector en la Administración central, en concreto en el Ministerio de Información y Turismo.<sup>301</sup> Junto a este aspecto competencial se multiplicaron las normas de fomento y policía, convirtiendo el *Derecho del turismo* en un marasmo de normas de muy difícil integración por la inexistencia de textos legislativos de mayor ambición. Ello, junto a la vocación puramente economicista de toda la acción pública en la materia, fue sin duda, el factor fundamental que alejó a la doctrina española del estudio de estas normas. Y esta ausencia de elementos doctrinales sirvió para seguir alimentando la sensación de extrañeza entre el turismo y el Derecho<sup>302</sup>.

La producción normativa de las Comunidades Autónomas en una materia sobre la que tenían competencia exclusiva era, en el año 1994 escasa y, limitada a la aprobación de aquellas normas reglamentarias que se hacían imprescindibles por la antigüedad de muchas normas estatales y a la aprobación de las leyes llamadas a satisfacer el principio de legalidad en materia de Derecho sancionador. La fecha que marca el nacimiento de una nueva etapa es 1994, por ser el año en el que se aprueba la primera Ley General de Ordenación de la Actividad

---

<sup>300</sup> Sobre el turismo en esta época y desde una perspectiva económica puede verse la clásica obra del profesor J. CALS, *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Ariel, 1974.

<sup>301</sup> Esta es la auténtica finalidad de las leyes 48/1963, de 8 de julio, de competencia en materia turística y la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

<sup>302</sup> Véase TUDELA ARANDA, J.: "La Ley y el Reglamento en el Derecho del Turismo", *Revista Documentación Administrativa* nº 259-260, 2001, pág.110.



Turística<sup>303</sup>. Desde entonces, y hasta hoy, todas las demás Comunidades Autónomas cuentan con su respectiva Ley de Turismo. Es fácilmente constatable que desde su aprobación comienza a poder hablarse del estudio del *“Derecho del turismo”*. Y, desde luego, esa fecha será de indudable interés para el estudio del reglamento. No sólo porque, evidentemente, desde entonces su protagonismo decaerá considerablemente, también porque la aparición de la ley como una norma con vocación de regulación totalizadora; la aparición de unas normas dotadas de una indudable impronta política, va a obligar a plantearse cuál es el papel que corresponde en la nueva situación al reglamento y cuál debe ser su relación con esas leyes aprobadas.

De esta esquemática descripción se deduce que el Derecho ha estado presente, incluso con intensidad, en el turismo. Una intervención que puede pensarse inevitable por la indubitable trascendencia del turismo sobre la economía española. El poder público no podía permanecer ajeno a este sector y en su intervención debía acudir al Derecho.<sup>304</sup>

El Derecho turístico es un campo de gran vitalidad, relativamente joven (pese a su impacto cada día más pujante) y, una buena parte de éste de marcado carácter público, está integrado plenamente en el Derecho administrativo, como pueden serlo también el Derecho ambiental o el Derecho urbanístico, entre otros. Estos son otros campos diversos de la intervención administrativa de contenido social, cultural o económico, plenamente integrados en la ciencia administrativa. De estos mismos planteamientos participa el turismo quien además posee ese alto valor de conexión de civilizaciones, de razas y culturas.<sup>305</sup> Esta vinculación se ha visto reconocida incluso por la Universidad que instauró, no hace demasiado tiempo, los estudios turísticos como disciplina universitaria.

---

<sup>303</sup> Ley 6/1994, de 16 de marzo, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de Ordenación del Turismo.

<sup>304</sup> TUDELA ARANDA, J.: *La Ley y el Reglamento en...*, pág. 111.

<sup>305</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: *El Derecho Deportivo en España...* pág.69.

En efecto, cuando el poder público ha comprendido que en la actividad turística no sólo pueden tenerse como referencia los logros económicos, la necesidad de equilibrar la política turística con las exigencias medioambientales, la utilidad del turismo como instrumento de ordenación del territorio o como revitalizador del patrimonio histórico, la necesidad de convertir a la calidad en referencia básica de la nueva política turística, haciendo, en consecuencia, de la protección del turista como consumidor y usuario principio fundamental<sup>306</sup>, es entonces cuando el poder ha acudido a la ley como instrumento regulador del Derecho del turismo y cuando su estudio ha suscitado mayor interés. Si algo caracteriza al moderno “*Derecho del turismo*” es que entiende la actividad turística de manera polifuncional, es decir, que son diversos los fines a los que se las vincula.

Una vez examinado el concepto jurídico de turismo y los elementos básicos que lo integran, queda por hacer una reflexión acerca de si se puede hablar de un “*Derecho Turístico*” como derecho autónomo o independiente.

La materia turística está situada en una zona gris, a caballo entre el Derecho administrativo, que regula todo lo relativo a la organización, fomento y disciplina de dicha actividad, y el Derecho mercantil, que regula una parte importante de lo que constituye el estatuto jurídico de las empresas turísticas y, sobre todo, los contratos celebrados por estas y las responsabilidades frente a los terceros (usuarios) en que las mismas

---

<sup>306</sup> A decir de TUDELA ARANDA, J., La introducción de estas consideraciones en la política turística es fruto del profundo cambio social acaecido en los últimos años, de un cambio que ha hecho al turista más exigente y más plural en sus gustos. Es en este cambio cuando puede apreciarse, siquiera sea de manera indirecta, la influencia de la Constitución en el Derecho del turismo postconstitucional. *La Ley y el Reglamento en el Derecho del Turismo*, pág. 112.

puedan incurrir por la no prestación o la prestación defectuosa de los servicios contratados con aquellos<sup>307</sup>.

Esta situación intermedia entre lo público y lo privado, no ha sido obstáculo para que algunos autores defiendan la existencia de un *Derecho Turístico* autónomo de otras ramas del saber jurídico, fundamentándolo en las peculiaridades de los negocios jurídicos propios del sector, así como en las exigencias específicas del establecimiento de vínculos jurídicos por medio de contratos tipo. Así, se manifiesta PEREZ MORIONE que define el *Derecho Turístico* como *“la regulación del sector turístico, es decir, el conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las instituciones y relaciones nacidas del turismo, así como el Derecho que disciplina las personas, los bienes materiales e inmateriales, las actividades, los lugares y los contratos, en tanto se dedican o refieren al turismo”*<sup>308</sup>

Otros autores, con los que compartimos nuestra opinión, se hacen eco de un sentir mayoritariamente expresado por la doctrina (MARTIN RETORTILLO, PÉREZ MORENO, VILLAR PALASÍ, CALONGE VELÁQUEZ o BLANQUER CRIADO), según el cual, sin negar la creciente “administrativización” del turismo, ni su importancia, ni las consecuencias jurídicas de todo tipo que ello comporta, el denominado “*Derecho Administrativo Turístico*” no es más que una parte, de creciente importancia, del Derecho Administrativo Especial, que utiliza las técnicas propias del ordenamiento jurídico-administrativo general.

Es sumamente expresiva la definición que FERNADEZ ALVAREZ formula en cuanto al *Derecho Administrativo Turístico*, al considerarlo como *“aquella parte del Derecho administrativo especial que estudia, en sus diversas esferas, la organización administrativa del turismo, la acción*

---

<sup>307</sup> QUINTANA CARLO, I.: *Legislación Turística básica*, Tecnos, Madrid, 1997, en PEREZ FERNANDEZ, J. M.: *Derecho Público del Turismo*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pág.35.

<sup>308</sup> PÉREZ MORIONE, A.: “Derecho Mercantil”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, nº 56, 2011, págs. 263-265.

*administrativa de policía y fomento del turismo y la ordenación jurídica de las empresas y actividades turísticas privadas con el fin de favorecer aquél y tutelar éstas para contribuir al mejor conocimiento de nuestra patria en sus diversos aspectos, tanto por los propios españoles como por los que nos visitan, cuidando , además, de aprovechar al máximo el impacto sociocultural del turismo en cuanto a fenómeno masivo e inmejorable vehículo de comprensión y estima entre las gentes, así como su repercusión en la promoción de las regiones subdesarrolladas, sin olvidar sus consecuencias económicas de todo orden, singularmente del fortalecimiento de nuestra balanza de pagos*<sup>309</sup>. Se trataría, pues, de un derecho marcado por su amplitud, carácter tuitivo y repercusión social, basado en los principios de integración, primacía, competencia, concurrencia, unidad e impulso.

Creemos, en definitiva, que sería más correcto hablar, como señala BLANQUER CRIADO, de un *Derecho del Turismo*, que tendría como contenido las normas y problemas jurídicos que suscita una realidad socioeconómica como es el turismo<sup>310</sup>. Realidad que para su plena comprensión obliga a acudir a principios y técnicas tanto del Derecho Privado (Civil, Mercantil, Laboral) como del Derecho Público (Administrativo y Financiero).

El turismo no ha sido visto hasta fechas muy recientes como una política pública.<sup>311</sup> El turismo era una actividad económica de gran trascendencia por sus repercusiones sobre las cifras de nuestra economía. Una actividad que se incrementaba constantemente sin

---

<sup>309</sup> FERNANDEZ ALVAREZ, J.: *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo I, Editorial Nacional, Madrid, 1974.

<sup>310</sup> BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

<sup>311</sup> Seguramente tampoco en la actualidad puede entenderse como generalizada la visión del turismo como una política pública. Pero es innegable que en algunas Comunidades Autónomas el turismo ha merecido una reflexión general sobre el alcance y objetivos a alcanzar desde la actividad turística, objetivos que, obviamente, condicionan la perspectiva e intervención pública en la materia. La aprobación de leyes generalistas ha sido, sin duda y como habrá ocasión de ver, un hito significativo en la valoración del turismo como algo más que una gran industria.

grande alardes teóricos y sobre la que sólo se consideraba necesario intervenir para promover su crecimiento y establecer unas mínimas reglas de policía.

En el fondo, todo eran medidas encaminadas a mantener las grandes cifras económicas. Desde esta consideración, no había lugar excepto en materias muy concretas, a la aprobación de leyes, y el terreno estaba abonado para la proliferación de normas reglamentarias.

Es conocida, y así ha sido señalado por la mejor doctrina, la importancia que necesariamente posee el reglamento en el Derecho administrativo económico, por ser sus características más fácilmente adaptables a las exigencias de la realidad económica que las de la ley.<sup>312</sup>

Como se ha subrayado reiteradamente, el “*Derecho del turismo*” ha estado tradicionalmente dominado por la normativa reglamentaria. Esta situación es una constante desde la aparición de las primeras normas turísticas. Pero fue con el desarrollo turístico de la década de los sesenta cuando resultó más significativa. Sin duda, la década de 1960 abre una nueva etapa para el turismo español<sup>313</sup>. Sin embargo, los cambios normativos son escasamente cualitativos.

La abundancia de normas reglamentarias será una de las primeras cosas que llame la atención del estudioso del *Derecho del turismo*<sup>314</sup>. Por ello, es necesario reflexionar sobre las causas de esta circunstancia y las consecuencias que la misma ha provocado sobre ese Derecho y, en última instancia, sobre la actividad turística.

---

<sup>312</sup> Véase MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Derecho administrativo económico*, vol I, La Ley, 1988, págs. 167 y ss.

<sup>313</sup> J. TUDELA ARANDA, J.: “La Administración turística”, *RarAP* n° 15, 1999, págs. 98-105.

<sup>314</sup> AZNAR JORDÁN, D.: “Disposiciones normativas en el ámbito turístico” en *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, pág. 169.

Dado su incidencia plurisectorial y desde el punto de vista material, es sobradamente conocido el efecto multiplicador del turismo. Esto genera una estructura transversal de su normativa que afecta a la multiplicidad y variedad de sectores a los que antes se ha hecho mención, pues, insistimos, que en el momento actual es la mayor industria mundial por delante del automóvil, el acero, la electrónica y la agricultura, calculándose que proporciona empleo a más de ciento veintisiete millones de personas en el mundo, lo que supone que el turismo proporciona empleo directo superior al 6,5% de la población trabajadora.<sup>315</sup>

Entre otros, podemos destacar que el turismo incide en los siguientes ámbitos:

- Alojamientos en general.
- Infraestructura de toda clase de transportes: terrestres, aéreos y marítimos.
- Costas, y, concretamente, playas, puertos en general y puertos Turísticos.
- Espacio aéreo, aeropuertos.
- Patrimonio Histórico Artístico.
- Contemplación y visita de la naturaleza.

El carácter plurisectorial del turismo no se agota con el aspecto enunciado ya que incide sobre otra serie de ellos estrechamente relacionados con los servicios, pero podemos resumir esta pluralidad en las siguientes vías o líneas de actuación:

- A) Planificación del territorio
- B) Tutela del medio ambiente, y de aquí el crecimiento sostenible y en especial el concepto de turismo sostenible.
- C) El turismo no es un concepto único en el momento actual sin que se haya producido una diversificación o pluralidad de tipologías: turismo

---

<sup>315</sup> ROCA ROCA, E.: "Políticas públicas y Turismo", *Revista Documentación Administrativa* 259-260, pag.12, 2001.

estacional o turismo permanente; turismo estable en cuanto tiene por finalidad el descanso del turista y que fundamentalmente se concentra en las zonas costeras; turismo deportivo, cultural, de naturaleza, de valoración de la flora y de la fauna, costumbrista, religioso, de riesgo, turismo ecológico. Incluso se puede hablar de un turismo científico o de un turismo profesional en que se compatibiliza la actividad científica, industrial, profesional, etc., con una finalidad exclusivamente turística.

Lo anteriormente expuesto podemos sintetizarlo en los siguientes sectores que suponen las correspondientes actuaciones de las Administraciones Públicas mediante el denominado Derecho del Turismo en clara connivencia con otros Derechos: En primer lugar, la planificación del territorio, donde habrán de valorarse todos los aspectos relacionados con los sectores a que antes se ha hecho mención, desde los alojamientos a las infraestructuras relacionadas con los transportes. En segundo lugar, el turismo incide sobre el medio ambiente y se encuentra en estrecha relación con el planeamiento y la ordenación del territorio. En tercer lugar, se nos presenta el gran problema del turismo sostenible, y hasta dónde se puede planificar y utilizar los distintos elementos que integran el ambiente y la necesidad de limitar el crecimiento turístico a fin de que no se produzca deterioro del medio ambiente<sup>316</sup>. Todos estos sectores los estudiaremos y desarrollaremos en próximos capítulos de este trabajo, relacionándolos con sus políticas turísticas adecuadas y específicas.

## **V. 2. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

Una vez enunciados los diferentes sectores y ámbitos de la Administración Pública turística, describimos los órganos de planificación

---

<sup>316</sup> ROCA ROCA, EDUARDO.: *Políticas públicas y...*, pág.13, 2001.

y control estatales que a través del tiempo, cronológicamente, se han encargado de dirigir y hacer posible el desarrollo y la gestión de una política pública adecuada al sector; la política turística.

Después del desastre de 1898 (EEUU, Filipinas...), en España se evidencia un gran ansia de reforma que está presente en la conciencia nacional. En 1905 se presenta el nuevo gobierno de la nación que cuenta con el Ministerio de Hacienda desde donde se anuncian reformas y la reorganización de los servicios técnicos de agricultura, industria y comercio. Para llevar a cabo este cometido se crean distintas comisiones y se dictan disposiciones, entre ellas, la primera relativa a la propagación y desarrollo del turismo en España, que marca el inicio de una planificación turística estatal.

La evolución de la administración turística española ha pasado, entre otras que también detallaremos, por las siguientes fases: la creación en 1928 del Patronato Nacional de Turismo dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y de Bellas Artes, que contempla entre sus misiones, la creación de oficinas en el extranjero; la creación en 1951 del Ministerio de Información y Turismo; la creación en 1977 del Ministerio de Comercio y Turismo; la constitución en 1982 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, del que se hace depender un Organismo Autónomo, INPROTUR, creado en 1985; la formación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en 1991 INPROTUR, se convierte en TURESPAÑA; la creación del Ministerio de Comercio y Turismo en 1993 y la constitución del Ministerio de Economía y Hacienda en 1996.<sup>317</sup>

---

<sup>317</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Régimen Jurídico de los Recursos Turísticos". *Revista aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999, pág.81.



## **V. 2. 1. LA COMISIÓN NACIONAL DE TURISMO**

En este año de 1905, se toman las primeras iniciativas legisladoras que se conocen en cuanto al Turismo. El examen histórico demuestra que el turismo es uno de los sectores que más tempranamente llama a la Administración a intervenir. Su importancia económica (como decíamos al principio de este apartado) es rápidamente percibida y, por Real Decreto de 6 de octubre de 1905, el Fomento del Turismo plantea la necesidad de una política pública de intervención en el sector turístico.

Imitando lo que en otras Naciones es una elevada fuente de ingresos y considerando que la tarea de desarrollar e impulsar el turismo es propia de la iniciativa privada, a propuesta del Conde de Romanones, Ministro de Fomento de la época, mediante el Real Decreto citado, se crea la **Comisión Nacional del Fomento del Turismo**, encargada de fomentar en España las excursiones artísticas y de recreo para el público extranjero, a la cual se le asignan los siguientes trabajos:

a) Formación y divulgación en el extranjero de itinerarios de viajes para visitar lo más fácil y provechosamente posible los principales monumentos nacionales, paisajes, etc.

b) Estudio y gestiones con las Compañías de Ferrocarriles para organizar y establecer tarifas especiales y trenes rápidos y confortables que partiendo de las fronteras, y si fuese posible de los puertos, conduzcan a los viajeros a estas excursiones, haciendo el viaje atractivo y cómodo.

c) Concertar con Diputaciones, Ayuntamientos y otras entidades que fuese conveniente la mejora de los alojamientos, de los servicios todos relacionados con los viajeros, y cuanto pueda ser motivo lícito de atraer y retener a los súbditos de otras naciones.

d) Publicar y difundir en el extranjero, en los idiomas convenientes, datos históricos, descripciones de nuestros monumentos y cuanto se considere útil para la mejor apreciación de las bellezas artísticas y naturales, para el conocimiento de nuestra historia y para despertar la curiosidad de los extranjeros.

e) Cualesquiera otros trabajos y gestiones que a juicio de la Comisión nombrada, y con la aprobación del Gobierno si fuese preciso, se consideren conducentes al propósito de favorecer la excursión a España de público extranjero.<sup>318</sup>

A pesar de que la creación de la Comisión Nacional supuso el primer paso en la implicación del Estado español en este sector emergente, su actuación real fue efímera y simbólica, ya que su acción quedó aletargada, como consecuencia de la caída del gobierno que la creó y aunque no fue disuelta, tampoco realizó actividad alguna.

Las causas del poco desarrollo del turismo en España, durante este periodo, hay que buscarlas en la conjunción de los siguientes factores:

- Inestabilidad política y social de la realidad española.
- Carencia de preparación para que España se convirtiera en centro de turismo.
- Políticos, empresarios y ciudadanos no están preparados para orientar sus actividades hacia un nuevo sector industrial.
- Había ideas, intuiciones, y proyectos de futuro, pero no se realizó el diseño de un plan de desarrollo del turismo.
- Ausencia de un organismo público que se encargue de realizar una propaganda eficaz.
- La falta de iniciativa privada, poco animada a invertir en nuevas industrias
- Déficit, salvo excepciones, de modernas infraestructuras hoteleras.

---

<sup>318</sup> GONZALEZ MORALES, J.C.: "LA Comisión Nacional del Turismo y las primeras iniciativas para el fomento del turismo: La Industria de los Forasteros (1905-1911)", *Instituto de Estudios Turísticos* nº 163-164. Secretaría General de Turismo, 2005.

- Mal estado de los transportes y de las vías de comunicación, y escasa inversión en la modernización de las mismas.
- Insuficiente cooperación conjunta entre las fuerzas implicadas.
- Pésima imagen exterior, sobre todo en lo que respecta a hoteles, medios de comunicación y seguridad. Pocos extranjeros se aventuran a realizar un viaje de recreo por España.

A pesar de los factores enunciados donde se anuncian las causas específicas del escaso desarrollo del turismo en la década 1900-1910, el fenómeno que caracterizó a este mínimo desarrollo fue sin duda la intervención y el proteccionismo estatal que se produjo, por encima del carácter liberal o conservador de los gobiernos de turno, a lo largo de la dos primeras décadas del siglo XX. La actividad turística, que aún era muy minoritaria, no quedó al margen de dicha intervención. Las autoridades monárquicas españolas, conscientes de que la escasa presencia de visitantes extranjeros nos estaba privando de unas divisas vitales para la buena marcha de nuestra economía, consideraron que la Administración debía fomentar y controlar las actividades turísticas. El principal objetivo de su política turística fue la máxima captación de turistas extranjeros. Deseo que no varió un ápice ni durante la dictadura de Primo de Rivera, ni en la España republicana. A pesar de estos deseos, la ayuda oficial era escasísima.

La España de los años cuarenta no fue precisamente un lugar atractivo para los turistas, las extremas condiciones de la época hicieron que estos años tuvieran poca historia. El turismo extranjero crecía a un ritmo muy lento; el turismo interior se veía condicionado por la pobreza, a lo que había que añadir la falta de carburantes, la escasez de automóviles y sus repuestos, la escasa oferta de alojamientos, cuya rehabilitación se encontraba además condicionada por la falta de medios de financiación, y las restricciones administrativas a los movimientos de personas.

La salida de españoles al extranjero en viajes meramente turísticos estaba indirectamente restringida, pero no prohibida, obligando a todos

aquellos que quisieran realizar cualquier desplazamiento dentro del territorio nacional a obtener un salvoconducto para poder viajar. Esta medida fue suprimida a partir del 1 de enero de 1948. Sin embargo, la supresión del salvoconducto de fronteras se haría esperar algunos años más.

Las salidas turísticas de españoles al extranjero tenían unos horizontes limitadísimos: Marruecos y Portugal, especialmente cuando Francia cerró su frontera con España (desde el 22 de junio de 1945 al 5 de febrero de 1948). El régimen franquista mantuvo siempre una política abierta hacia el país luso, de ahí que no es de extrañar que durante los años 40 se concedieran diversas facilidades para aumentar el intercambio turístico entre España y Portugal como lo prueba esta circular de 16 de marzo de 1940.<sup>319</sup>

Entre las medidas adoptadas para facilitar el flujo turístico entre ambos países figuraba la supresión del requisito del pasaporte para los viajeros de nacionalidad portuguesa que entraran en España, *“a los cuales les bastará la presentación del Billete portugués de Identidad Personal, debidamente visado por la Policía Internacional portuguesa y por un Representante Consular de España en el país vecino”*. La circular también especificaba que se prolongaba el período de estancia en nuestro país a 60 días, en lugar de 30, *“prorrogable por treinta días más en el Gobierno Civil de la capital de provincia donde se encontrase el interesado en el momento de expirar el primer plazo”*. Los derechos de visado quedaban reducidos de 80 a 10 pesetas.

Asimismo se dictaba la apertura del puesto fronterizo de Rosal de la Frontera (Huelva) y se anunciaba la apertura de una Oficina de Turismo de la DGT en Lisboa.

---

<sup>319</sup> FERNÁNDEZ FÚSTER, L.: *Historia General del Turismo de masas*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, pág.397.

La miseria, la escasez de gasolina, el racionamiento, los deficientes transportes y el aislamiento internacional a que se vio sometida nuestra nación desde 1946, no favorecieron en modo alguno la llegada de visitantes a España. No obstante, su número empezó a crecer desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En los años 1946, 1947 Y 1948 llegaron a España 83.568, 136.779 Y 175.892 visitantes, respectivamente. Unas cifras todavía muy bajas si las comparamos, por ejemplo, con las del año 1934: 275.611 visitantes. En realidad, la recuperación definitiva de nuestro turismo se produjo, tal y como ocurrió a nivel internacional, a partir del año 1949 y, sobre todo, 1950, cuando se registraron 283.890 y 749.544 visitantes, respectivamente.

Por su elocuencia e importancia histórica para el sector, por ser normativa pionera, merece la pena transcribir algunos párrafos de la Exposición de Motivos del Real Decreto de 6 de octubre de 1905: *“Señor. Entre los medios eficaces que las naciones emplean para mantener su riqueza en creciente desarrollo y para lograr que su moneda tenga un valor legal efectivo, hay que poner en primer término el mantenimiento de una balanza económica favorable, de una balanza en la cual los ingresos de todo género sean mayores que los gastos.*

*Esos ingresos de la balanza económica de las naciones no se forman exclusivamente de las mercancías que se exportan: tienen, por el contrario, otras muchas fuentes, y entre ellas, se encuentra la creciente afición a viajar, que constituye en el extranjero un deporte de todas las clases sociales y, especialmente, de las más acomodadas... Función propia de la iniciativa privada debe ser aquí, como lo ha sido en otras naciones, impulsar y desarrollar el turismo. Pero ante la falta de acción social, el Estado se cree en el deber de dar ejemplo y de estimular a todos en la tarea patriótica de fomentar las incursiones de extranjeros en nuestra patria”.*

Hay que tener en cuenta que hasta la publicación de la citada normativa, las diferentes disposiciones que habían regido el

funcionamiento de los establecimientos públicos destinados al hospedaje de viajeros no habían establecido reglas fijas y uniformes que determinaran las obligaciones de los dueños y de los trabajadores para con el público y las autoridades, como tampoco las de las personas dedicadas a la industria del transporte de viajeros y sus equipajes, observándose solo las ordenanzas municipales o las órdenes especiales dictadas por algunas autoridades gubernativas. Naturalmente, esta manifiesta desorganización repercutía negativamente sobre todo el sector.

Este Real Decreto de 6 de octubre de 1905, como hemos dicho anteriormente, pionero en legislación turística perseguía, entre otras cosas: la divulgación en el extranjero de itinerarios de viajes para visitar lo más fácil y provechosamente posible los principales monumentos nacionales, paisajes, etc.; estudio y gestiones con las Compañías de ferrocarriles para organizar y establecer tarifas especiales y trenes rápidos y confortables que partiendo de las fronteras, y si fuese posible de los puertos, conduzcan a los viajeros a estas excursiones, haciendo el viaje atractivo y cómodo; concertar con Diputaciones, Ayuntamientos y otra entidades que fuese la mejora de los alojamientos, de los servicios todos relacionados con los viajeros, y cuanto pueda ser motivo lícito de atraer y retener a los súbditos de otra naciones; publicar y difundir en el extranjero, en los idiomas convenientes, datos históricos, descripciones de nuestros monumentos y cuanto se considere útil para la mejor apreciación de las bellezas artísticas y naturales, para el conocimiento de nuestra historia y para despertar la curiosidad los extranjeros y, para cualesquiera otros trabajos y gestiones que a juicio de la Comisión nombrada, y con la aprobación del Gobierno si fuese preciso, se consideren conducentes al propósito de favorecer la excursión a España de público extranjero.

Otra de las iniciativas legisladoras es la Real Orden de 6 de junio de 1906 sobre comisiones especiales en todos los municipios para propagar y fomentar el turismo. Con esta Orden, se pretende que los municipios

creen comisiones permanentes cuyo objetivo específico sea la atracción de forasteros y de turistas extranjeros. Algunos ayuntamientos crean sindicatos<sup>320</sup> de iniciativas o sociedades de fomento del turismo, entre ellas; Mallorca<sup>321</sup>, Málaga, Madrid, Valencia, Burgos, Barcelona y San Sebastián.

El paso más importante en materia de legislación turística tiene lugar a partir de la Real Orden Circular de 17 de marzo de 1909<sup>322</sup>, dada por el Ministerio de Gobernación sobre el funcionamiento de los establecimientos hoteleros. En esta orden se recogían las normas por las que debían regirse los establecimientos de alojamiento: hoteles, fondas, casas de viajeros, de huéspedes y posadas. En ella se abordan aspectos de variada índole como condiciones de apertura, número de habitaciones, tarifas, normativa sobre anuncios, obligaciones, etc. Concretamente y entre otras disposiciones, se facultaba a los Gobernadores Civiles en las capitales de provincia y a los Alcaldes en las demás poblaciones, para expedir licencias de apertura de tales establecimientos<sup>323</sup>.

---

<sup>320</sup> ARCOS Y CUADRA, C.: *De las grandes ventajas económicas que produciría el desarrollo del turismo en España (1909)*. Reimpresión del Servicio de Estudios de Banca Mas Sarda. Barcelona: Ediciones Alba, 1974, pág. 17. “Para el autor un Sindicato es una agrupación de personas que se reúnen con el objeto de ocuparse de una región desde el punto de vista del turismo, perfeccionando los medios de locomoción y vías de comunicación, favoreciendo las atracciones, la comodidad y el confort de los visitantes, y por fin procurando se haga conocida la región en el exterior por medio de prospectos, anuncios, artículos de prensa, etc. En una palabra, Sindicato de Iniciativa es el que estudia y practica el arte de atraer al turista.”

<sup>321</sup> El Foment del Turisme de Mallorca, entidad turística decana de nuestro país, cumplió en el pasado año 2005 su centenario.

<sup>322</sup> En marzo de 1907, tiene lugar la Primera Asamblea de Fondistas y Similares en Madrid; a partir de ella se empieza a elaborar un plan conjunto hostelero, creándose la Asociación de Fondistas y Similares de España. Esta asociación se pone en contacto con políticos, gobernantes, comerciantes y medios de comunicación, y a través de su abogado y representante el senador Francisco Lastres, presenta en el pleno de Cortes un borrador de que se convertirá en normativa

<sup>323</sup> Véase MARTÍNEZ DE SALINAS Y MENDOZA, E. *Textos legales: Turismo*, 2 vols., Secretaría General Técnica del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1958-1963, pág. 7. La Real Orden de 1909 “propugna la instalación de una cómoda industria hotelera, a la vez que reglamenta el servicio de transporte de viajeros, fijando los requisitos para la apertura de casas de huéspedes fondas; da los primeros pasos en orden a publicidad de precios de hospedaje; señala las obligaciones y derechos de servidores, intérpretes, guías, cocheros y mozos; hace obligatoria la publicación de

En su desarrollo aparecen recogidas reglas de obligado cumplimiento sobre las prestaciones de servicios de intérpretes y guías, cocheros y mozos de carruaje. Así mismo establece medidas sobre el funcionamiento de las compañías de ferrocarriles.

En su espíritu está también el defender al viajero de los fraudes y embustes que sufren con frecuencia a su llegada a las estaciones.

Puede afirmarse que esta intervención legisladora resultará la primera normativa de finalidad práctica y necesaria para el sector hotelero.

Esta normativa se presenta como un precedente interesantísimo de nuestra regulación hotelera y de la industria turística en general. También es conveniente destacar la Real Orden de 16 de junio de 1929<sup>324</sup>, dictada por el entonces Patronato Nacional de Turismo, puesto que, junto aquella, supone un antecedente en la regulación legal de los establecimientos hoteleros.

## V. 2. 2. LA COMISARÍA REGIA DE TURISMO Y CULTURA ARTISTICA POPULAR

Lejos todavía de ser un gran negocio nacional, se entendió entonces que el turismo era básicamente una cuestión artística y cultural. Se crea, mediante Real Decreto de 19 de junio de 1911, la **Comisaría Regia de Turismo y Cultura Popular**. Por tanto, y en teoría la segunda de las administraciones turísticas españolas, en realidad, esta Comisaría viene

---

boletines de viajeros; responsabiliza y establece penas pecuniarias por infracciones a los dueños de estos establecimientos, etc.”

<sup>324</sup> Ese mismo año, el 28 de enero, se crea, por Orden también, el *Libro Oficial de Reclamaciones*.



a ser, en la práctica, la primera de ellas, y algo más, una de las protagonistas de la *“edad de oro”* del turismo español, un embrión del turismo nacional.

Una vez más, como ocurriera en 1905, se trataba de un organismo sin autonomía, se le hizo depender de la Presidencia del Consejo de Ministro. La Comisaría Regia fue un organismo excesivamente personalista que se especializó casi exclusivamente en el turismo cultural desatendiendo las necesidades reales de la industria turística. Tanto la Comisaría, como el Patronato Nacional de Turismo, del que hablaremos en el próximo apartado, responden a una constante de la primera etapa de la historia del turismo español: la falta de presupuesto y compromiso gubernamental de un país que entendió demasiado tarde la importancia estructural del turismo como gran empresa nacional.<sup>325</sup>

¿Cómo es posible que el Estado crease un organismo turístico oficial y no lo dotase de medios, condenándolo, por tanto, a la ineficacia más absoluta? Algunos investigadores como ESTEVE, R. y FUENTES, R., nos dan la clave ya que *“el problema fundamental que tenía planteada la sociedad española de principios de siglo fue la permanente insuficiencia de los ingresos públicos para hacer frente a los gastos (...). En un momento histórico en que los Estados europeos modificaban sus estructuras fiscales para hacer frente a las necesidades de unos Estados modernos, en España razones fundamentalmente políticas de diversa índole lo impidieron”*<sup>326</sup>.

Las funciones atribuidas a la Comisaría, creada para *“procurar el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura popular”* se detallaban de la manera siguiente:

---

<sup>325</sup> MORENO GARRIDO, A.: “Turismo de élite y Administración Turística de la época (1911-1936)”, *Estudios Turísticos* nº 163-164, 2005, pags.31-54. Secretaría General de Turismo

<sup>326</sup> ESTEVE R., y FUENTES, R.: *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Pirámide, Madrid, 2000, pág. 30.

- La vulgarización de los conocimientos elementales de arte y aumento de la cultura artística colectiva.
- La conservación y exhibición de la España artística y monumental.
- La promoción y el sostenimiento de las relaciones internacionales que la época actual exige en materia artística.
- Facilitar el conocimiento y estudio de España procurando;
- La comodidad de los alojamientos
- La seguridad y rapidez en las comunicaciones
- El acceso a las bellezas naturales y artísticas
- Y, además, desarrollar las relaciones espirituales, sociales y económicas entre España y América

Sin duda, la principal actividad de la Comisaría Regia fue el turismo cultural. Hay que señalar, no obstante que, entre 1911 y 1928, también se tomaron importantes decisiones de lo que hoy denominaríamos turismo natural o ecológico (como la declaración de los primeros Parques Nacionales (1918) los Sitios y Monumentos Naturales de Interés Nacional (1927) o la construcción de senderos, refugios o infraestructuras de montaña esto último sólo entre 1921 y 1927).

Despreocupada de infraestructuras del turismo en general como hotelería y otras ofertas que no fueran el turismo cultural, la Comisaría de Turismo se entregó a las labores artísticas, arqueológicas y divulgativas que le han dado fama y prestigio. Como ejemplo de las diversas acciones turístico-culturales que acometió la Comisaría, podemos considerar la realización del montaje de la Casa del Greco, tras él vino el acondicionamiento de la Sinagoga del Tránsito junto a ésta, luego algunas acciones en el casco histórico sevillano, la compra y remodelación de la Casa de Cervantes de Valladolid que fue el tributo que le hizo el turismo oficial al III centenario de la muerte de Cervantes, algunas acciones dispersas en la Alhambra y el Generalife o la rehabilitación del barrio de Santa Cruz de Sevilla, el primero de nuestros cascos medievales sometidos a una reforma con fines turísticos.

Sin desmentir la afirmación esencial de la excesiva especialización de la Comisaría de Turismo en asuntos culturales, es cierto que hay que recordar que también intentó impulsar proyectos turísticos muy ambiciosos. Uno de ellos fue anticipar el enorme interés turístico que tenía la costa gaditana. Se pretendía materializar la construcción de un puerto de naves de alto calado (grandes cruceros trasatlánticos) en Algeciras que debía prolongarse con una línea de ferrocarril hasta Sevilla, Córdoba y Granada, para crear un espacio turístico internacional en el sur de España, ideal para el turismo americano que llegaba por barco; proyecto del que se desistió en 1914.

Si en un recorrido por nuestra administración turística la Comisaría Regia de Turismo justifica un recuerdo y una mirada detenida, aunque ésta sea breve es porque, sin duda, y a pesar de ser una institución pública tan particular, de alguna manera representa los años de élite y excelencia del turismo histórico español. Paralela a ella, nacía la hotelería de lujo en nuestro país, se creaba nuestra primera red de espacios protegidos, playas y balnearios vivían su época de esplendor, se generalizaba el turismo automovilista o comenzaba, ya en los años veinte, la aventura de la aviación comercial. Nada de esto dependió directamente de la administración oficial pero todo el conjunto de logros, públicos y privados, nos remiten a años lejanos y ciertamente míticos de nuestra historia turística<sup>327</sup>.

La Comisaría Regia de Turismo, en 1926, creó **Paradores de Turismo de España, S.A.** El primer Parador se construyó en la Sierra de Gredos y estuvo relacionado con ese deporte de la clase alta que es la caza. Posteriormente, a medida que la idea de turismo, del viaje, se imponía sobre otras consideraciones, se fueron abriendo otros establecimientos, dejando entre ellos distancias que pudiesen recorrerse cómodamente

---

<sup>327</sup> MORENO GARRIDO, A.: “Turismo de élite y Administración Turística de la época (1911-1936)”, *Estudios Turísticos* nº 163-164, 2005, pags.31-54. Secretaría General de Turismo

durante una jornada en los coches de la época. Esta sociedad estatal se rige por el ordenamiento jurídico privado y explota una red de establecimientos a lo largo y ancho del Estado<sup>328</sup>.

En abril de 1928 finalizaba la primera etapa en la historia del turismo español con un balance de luces y sombras. Sin haber atendido realmente la industria turística, la Comisaría Regia dejaba una pesada herencia a sus sucesores que se encontraron con un gigantesco trabajo por hacer.

### V. 2. 3. EL PATRONATO NACIONAL DE TURISMO

A la altura de 1926, la situación de atraso, dejadez y desinterés del Estado por el turismo nacional era tan evidente que se volvieron a oír voces (como venía ocurriendo desde principios de siglo) denunciando el estado de abandono del turismo español. En una publicación de esos años se afirmaba sin tapujos que, a pesar de que *“los organismos públicos o privados que se ocupan del turismo en nuestro país hacen cuanto pueden (...) sus esfuerzos aislados, sin contacto, orientación ni medios suficientes”* se mostraban incapaces de gestionarlo; *“es preciso”,* continuaba, *“una absoluta coordinación de esfuerzos de todos los elementos, un plan madurado y completo, con recursos económicos bastantes, una acción vigorosa, tenaz, vasta e intensa, amparada y patrocinada por los Poderes Públicos”*<sup>329</sup>.

---

<sup>328</sup> ROCA ROCA, E. CEBALLOS MARTIN, M. Y PÉREZ GUERRA, R.: *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería, pág. 46, 1998.

<sup>329</sup> HERRERO ANGUITA, J.: *Estudio del turismo y proyecto para su desarrollo en España mediante la creación de un Consejo Nacional y constitución de la Compañía Hispano-americana de Turismo*, Requesens, Barcelona, 1926, pág. 37.

Con esta sensación y con un retraso de varias décadas respecto de algunas grandes naciones históricas de turismo, entrando en los años treinta, en España se creaba por primera vez en nuestra historia una verdadera administración turística: el **Patronato Nacional del Turismo**. La creación del Patronato por Real Decreto nº 745 de 25 de abril de 1928, responde definitivamente al modelo de un organismo turístico competente y reproducía el esquema que existía en las administraciones turísticas de otros países europeos.

Como novedad en las funciones a desarrollar, incorporaba la implantación de escuelas de Turismo y la fundación de centros o agencias de turismo en el extranjero, pero, sobre todo se insistía en la obligación del Patronato de atender, *“provocar y apoyar cuantas iniciativas tiendan a mejorar el turismo”* quizás por ese desencuentro de años entre la administración oficial y la iniciativa privada. También se hacía una especial mención al *“desarrollo de la industria hotelera”* otro de los capítulos pendientes que dejó la Comisaría. En definitiva, se insistía sobre todo en las cuestiones de infraestructuras y logística, desatendidas e ignoradas hasta entonces. Con una *“atención más detenida en los Poderes públicos para estudiar tan trascendental problema”*.

La cuestión hotelera, o como se denominó en la época el servicio de alojamientos era tan perentorio y *“algo manifestado tan agudamente, que podría asegurarse sin exageración, que impedía en parte considerable, la debida afluencia de turistas extranjeros hacia nuestro país”*. Se incorporaron dos grandes novedades; por un lado, la regulación de la industria hotelera donde destacan la creación de placas que asegurasen la calidad del hotel (Hotel recomendado por el Patronato Nacional de Turismo), la implantación del Libro de Reclamaciones o la publicación de la primera Guía Oficial de Hoteles, Pensiones, Casas de viajeros, Restaurantes, Bares y Garajes de España y, sobre todo, una política de estimulación y creación de nuevos hoteles de un doble signo, por parte de la iniciativa privada y, por otro lado, el mantenimiento de la línea de la red hotelera estatal: Paradores (se construyeron en Oropesa, Úbeda,

Ciudad Rodrigo y Mérida) Hosterías (La Rábida y Alcalá) y doce albergues de carretera.

El servicio de información fue otra de las novedades que introdujo el Patronato. Se articuló sobre tres ejes: en primer lugar, la reglamentación del servicio de Guías, Intérpretes y Correos, aprobada el 21 de noviembre de 1929 y que creaba los primeros profesionales de este tipo en España<sup>330</sup>. En segundo lugar fue la instalación de agencias en el extranjero: París, Londres, Roma, Múnich, Gibraltar, Nueva York y Buenos Aires.

Se crearon las Oficinas de Información en la península. En febrero de 1929 ya había 18 en toda España, sobre todo en puertos, frontera con Francia y ciudades de interior donde el tráfico de turistas era intenso como Madrid, Toledo, Burgos, Sevilla y Granada.

Se consiguió ampliar los itinerarios semicirculares de la tarifa GV 105 (fundamental para los viajes forfaits que se hacían por las agencias de viajes del extranjero para España) y la ampliación de unificación de clases; además se consiguieron, entre otros, mejorar en el servicio de las reservas de plazas en los trenes, la posibilidad de facturación de equipajes no acompañados y la creación de coches-cama de Madrid a Granada, la ciudad más turística del país<sup>331</sup>.

Se volvía a insistir en lo trascendental que era para el turismo español conseguir que fondeasen en nuestros puertos las grandes compañías navieras transatlánticas de todo el mundo, repletas de turistas

---

<sup>330</sup> No se había legislado nada al respecto desde el 17 de marzo de 1909. Gracias a esta nueva legislación, "quedaban extirpados antiguos vicios que en este servicio existían desde tiempo inmemorial". La profesión se dividía en: intérpretes (podían ejercer en todo el territorio nacional), guías, guías-intérpretes (podían ser locales, regionales o nacionales dependiendo de la demarcación de su posible actuación) y correos. Todos deberían estar uniformados y debidamente identificados con una insignia redonda de metal y para optar al cargo debían pasar un examen demostrativo.

<sup>331</sup> MORENO GARRIDO, A.: *Turismo de élite y Admón...*, pág.46

americanos de alto nivel adquisitivo para lo que se consiguió la supresión del impuesto de tonelaje en los puertos españoles para los vapores que desembarcasen turistas, rebajas para el transporte de automóviles, posibilidad de expedir billetes mixtos ferrocarril-travesía marítima a Mallorca y mejoras en los puertos.

Finalmente, en diciembre de 1929, los servicios de Estadística del Patronato podían dar la primera estadística oficial de visitantes extranjeros a España (para el año 1929): 362.716 extranjeros de 64 países con un total de 1.316.898 días de estancia y dejando como ganancias cerca de 400 millones de pesetas. Todo un récord hasta la fecha. La ciudad más visitada era Granada (con 14.411 turistas) seguida de Córdoba (13.437 turistas) y Baleares con 4.236 visitantes. De las, en aquella época llamadas, estaciones de invierno la preferida era Málaga con 12.313 visitantes y luego las islas Canarias con 3.458 turistas.

La llegada de la República a la historia española modificó las bases del ordenamiento general del Estado y lo turístico lo acusó inmediatamente. De hecho, una de las primeras medidas que tomó la II República española (en la temprana fecha del 23 de abril) fue transformar el Patronato Nacional de Turismo en una Dirección General de Turismo habida cuenta de lo “desacertadísimo”<sup>332</sup>, en opinión de los republicanos, de los años del Patronato monárquico. El 4 de diciembre de 1931, sin embargo, pasada esta etapa provisional se restablecía el Patronato Nacional de Turismo.

El Reglamento del 12 de enero de 1932 (modificado por Decreto de 31 de enero de 1934 en el que se suprimía el Consejo General y se creaba la Junta del Patronato, muy parecida al organigrama de 1928) nos puede ilustrar sobre la idea que del turismo tuvo la República, pero en esta declaración de objetivos (divulgación de las bellezas de España, dar facilidades al viajero, promover todas las iniciativas conducentes al

---

<sup>332</sup> ESTEVE, R., y FUENTES, R.: *Economía, historia e inst...*, pág. 25.

desarrollo del turismo o contribuir a la mejora de infraestructuras y alojamientos) apenas hay variaciones sustanciales respecto de la etapa monárquica con lo que se puede insistir en la idea de hasta qué punto la línea de actuación del Patronato de 1928 fue el adecuado y necesario. La principal modificación que introdujo el Patronato republicano tuvo que ver, sin embargo, con el mayor control que de él hizo el Estado<sup>333</sup>.

Igualmente, para huir del burocratismo se pensó en favorecer todo lo relacionado con las iniciativas locales, regionales o gremiales<sup>334</sup> se creó una novedad en el turismo español, las Juntas delegadas que dieron un cierto protagonismo a elementos colaboradores, gremiales o locales. También fueron los años en que la administración turística inauguró la tendencia fiscalizadora y de control de la actividad privada que tendría un importante eco en las décadas siguientes y, creó en 1931, un primer cuerpo de funcionarios de turismo.

La delicada función oficial de lo turístico, en términos de promoción nacional y por ende tan necesariamente cercana a los círculos de poder, marcó definitivamente sus primeras décadas de vida, hasta el punto de ser siempre el turismo una de las primeras víctimas de los cambios políticos.

#### **V. 2. 4. LA DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO**

Tal vez el periodo menos conocido de la historia del turismo español sea la etapa comprendida entre el inicio de la guerra civil (1936) y la

---

<sup>333</sup> MORENO GARRIDO, A.: "Turismo de élite y Administración Turística de la época (1911-1936)", *Estudios Turísticos* nº 163.164, 2005, págs.31-54. Secretaría General de Turismo

<sup>334</sup> VELASCO GONZALEZ, M. *La política turística. Gobierno y administración turística en España (1952-2004)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 278-279.



creación del Ministerio de Información y Turismo (1951). La división de España en dos, produjo la existencia de facto de dos Gobiernos, cada uno de ellos con sus correspondientes instituciones.

Aunque la llamada zona nacional no organizó los servicios de turismo hasta enero de 1938, coincidiendo con la formación del primer Gobierno del General Franco, en la zona republicana el Patronato Nacional del Turismo continuó funcionando con normalidad hasta el 18 de julio de 1936.

Durante los 15 años que transcurren entre el estallido de la guerra civil y la asignación al turismo de un ministerio propio, existía un organismo público, **la Dirección General de Turismo** que, con más vocación que recursos, se encargó de mantener engrasados los ejes de este tren que hoy nos ha llevado a convertirnos en el segundo destino turístico del mundo.

Al reorganizarse la Administración española en la zona nacional durante la Guerra Civil y por Ley de 30 de enero de 1938, el antiguo Patronato Nacional del Turismo se convirtió en **Servicio Nacional del Turismo** (SNT), dependiente del Ministerio del Interior. La ley de 29 de diciembre de 1938 establecía la fusión de los Ministerios del Interior y de Orden Público para restaurar el clásico Ministerio de la Gobernación. El Servicio Nacional de Turismo pasó entonces a depender de este departamento atribuyéndosele las siguientes competencias: Corresponde al Servicio Nacional del Turismo: Divulgar en todos sus aspectos el conocimiento de España, organizando en forma adecuada la propaganda de sus bellezas naturales, históricas y artísticas; facilitar al viajero información y guía; contribuir a la mejora de alojamientos, transportes y similares, y ejercer cerca de los mismos funciones de inspección con el alcance y sanciones que se determinen; facilitar el turismo nacional y extranjero, tanto por medio de las organizaciones comerciales que a este efecto se establezcan dentro y fuera de España, como mediante la dirección y explotación de medios de transporte exclusivamente

destinados al conocimiento turístico de España; fomentar los deportes, para dotar los principales centros de atracción turística de los medios convenientes de esparcimiento y ejercicio; y en general, promover o fomentar cuantas iniciativas tiendan al desarrollo del turismo.

En atención a estas competencias, un Decreto de 25 de mayo de 1938 autorizaba al Ministerio del Interior, a través del Servicio Nacional del Turismo a poner en funcionamiento un circuito de viajes para visitar la España nacional denominado Ruta de Guerra del Norte. Según figuraba en el citado documento, las rutas nacían con dos propósitos fundamentales: conseguir divisas extranjeras y hacer *“propaganda de la causa”* principalmente en otros países. El 7 de junio de 1938 el Ministerio del Interior anunciaba que a partir del 1 de julio se pondría en marcha la Ruta de Guerra del Norte, con dos itinerarios: Irún-Oviedo, pasando por San Sebastián, Bilbao, Santander y Gijón y Tuy-Santander, visitando Santiago de Compostela, Lugo y Oviedo. Cuatro meses después el Ministerio del Interior autorizaba la organización de nuevas Rutas de Guerra en otras regiones españolas (Decreto de 29 de octubre), la principal sería la que recorre Andalucía, conocida como *“Ruta de Guerra del Sur”*, que incluía el itinerario Algeciras-Ronda-Málaga-Granada-Córdoba y Sevilla.

En 1940 las Rutas Nacionales de Guerra se transformaron en Rutas Nacionales de España. Se abrieron nuevos itinerarios por el centro de la península, aunque hoy en día *“no cabe considerar a estas Rutas como un hecho turístico, sino como una actuación política y propagandística”*<sup>335</sup>.

Finalizada la Guerra Civil la organización de la Administración Central del Estado, establecida por las Leyes de 30 de enero y de 29 de diciembre de 1938, fue parcialmente modificada por la promulgación de la Ley de 8 de agosto de 1939 de Jefatura del Estado. Esta nueva

---

<sup>335</sup> FERNÁNDEZ FÚSTER, L.: *Historia General del Turismo de masas*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pág.321.

disposición cambió la denominación de los Servicios Nacionales por la de Direcciones Generales, por lo que el Servicio Nacional de Turismo pasó a denominarse en lo sucesivo, **Dirección General del Turismo (DGT)**.

La política turística desarrollada por la Dirección General de Turismo entre los años 1940 y 1945 está marcada por la promulgación de una serie de textos legislativos entre los que destacan, cronológicamente, los siguientes y de los que, por no caer en lo exhaustivo, de algunos de ellos desarrollamos su contenido:

**- Reglamentación del Alojamiento Hotelero:**

Orden del Ministerio de Gobernación de 8 de abril de 1939 que fija las competencias acerca de la apertura de los hoteles, además de establecer las normas europeas de clasificación de este tipo de establecimientos (categorías de lujo, 1ªA, 1ªB, 2ª y 3ª) y el procedimiento de inspección.

**- Reglamento de Guías e Intérpretes:**

Donde podemos apreciar, en la Orden de 19 de diciembre de 1939 del Ministerio de Gobernación. Como antecedentes de esta disposición conviene recordar los siguientes: Reglamento de Guías e Intérpretes aprobado por R. O. de la Presidencia de 21 de noviembre de 1929 que fue derogado por otro Reglamento de Guías e Intérpretes aprobado por Real Orden de 13 de agosto de 1930.

**- Regulación del uso de la palabra “Turismo”:**

Ley de 5 de noviembre de 1940 por la que el organismo oficial se reservaba con carácter de exclusividad el uso de ésta palabra como título o subtítulo de establecimientos hoteleros con el fin de “evitar confusiones con los alojamientos de la DGT”.(no confundir con la Dirección General de Tráfico actual)

**- Reorganización de las Juntas Provinciales y Locales de Turismo:**

Decreto del Ministerio de Gobernación de 21 de febrero de 1941. Con la promulgación de este Decreto, la Dirección General de Turismo pretendía apoyar la labor de los Sindicatos de Iniciativas disponiendo que en las capitales de provincias, y en las localidades sin tal carácter que fueran consideradas por la Dirección General del Turismo como de interés turístico, se constituyeran unas Juntas Provinciales y Locales de turismo con los siguientes objetivos:

- Estudiar y desarrollar, previa aprobación de la Dirección General de Turismo, cuanto conviniera al fomento del turismo de las respectivas provincias o localidades.

- Asesorar a la Dirección General de Turismo en cuantos asuntos le fueran sometidos por la misma.

- Administrar las cantidades que constituyeran su dotación.

- Inspeccionar, cuando le fuera expresamente delegado por la Dirección General de Turismo, los servicios de guías e intérpretes libres, hoteles, etc.

- **Reglamentación de la publicidad con fines de propaganda turística:**

Orden de 9 de abril de 1941 y Decreto de 19 de abril del mismo año. Esta orden reguló la publicidad con fines de propaganda turística, cualesquiera que fueran los procedimientos, medios o soportes empleados, así como los lugares destinados para ello. Esta reglamentación se hacía extensible además a la publicidad destinada a cualquier otro propósito distinto del meramente turístico, siempre que los carteles comerciales estuvieran situados en el campo y en las proximidades de carreteras, aún cuando se tratara de fincas particulares. En el encabezamiento de esta disposición se argumentaba la necesidad de esta medida para evitar *“el caso de ciertos anuncios con los que se afea, se descompone y, en suma, se profanan precisamente aquellos lugares del paisaje o de la urbe española que por sus condiciones pueden ser objeto de explotación con fines diversos”*. La Dirección General de Turismo se reservaba el derecho de intervenir cualquier clase de anuncio o cartel al aire libre, tanto dentro del recinto de las ciudades o

pueblos como fuera de ellos, para *“prohibir u ordenar modificaciones de los anuncios ya existentes”* que contrariasen la citada Orden, así como también para *“condicionar el establecimiento de otros nuevos”* (art. 40). Quedaba asimismo encargada de *“velar por sí, o por los organismos dependientes o delegados [...], por la protección y respeto de los intereses turísticos y de los lugares del paisaje o de la urbe españoles que merezcan dicha protección”* (art. 30), así como de *“fomentar la colocación de carteleras con destino a anuncios públicos de propaganda turística dentro y fuera de las poblaciones, y regular e inspeccionar el emplazamiento, la forma y el uso de dichas carteleras cuando fueran instaladas por particulares”* (art. 70).

**- Nacionalización de los transportes:**

Ley de 7 de junio de 1940 que concedía a Iberia el monopolio de los servicios aéreos regulares en todo el territorio nacional. Ley de 24 de enero de 1941 por la que se crea RENFE.

**- Implantación del uso del “Tríptico para uso de extranjeros”:**

Orden General Extraordinaria de la Dirección General de Seguridad de 9 de diciembre 1941. La guerra mundial vino como es lógico a endurecer paulatinamente el cruce de fronteras. El sistema establecido en 1939 disponía que todo extranjero que entrara en el territorio nacional estuviera obligado a visar su pasaporte en la Comisaría de Policía de la población en donde llegase o, en caso de no haberla, ante el comandante del puesto de la Guardia Civil.

El visado era gratuito. La grave situación internacional, que en el año 41 afectaba a todos los países, beligerantes y neutrales, así como el temor del Régimen a la *“contaminación”* ideológica externa, determinaron que en España se ejerciese un estricto control sobre la entrada de extranjeros. Como señalan los historiadores ESTEVE R. y FUENTES R. *“el desarrollo del turismo se vio enfrentado: a) por un lado, a la necesidad de ser estimulado como medio de obtención de divisas que sirvieran para paliar el hambre y financiar las importaciones de materias primas*

*indispensables para el funcionamiento de la maquinaria industrial del país; b) y por otro, fue visto siempre con sumo recelo por cuanto era la vía por la que se infiltraban en España las ideas y principios de los que abominaban el Régimen franquista*<sup>336</sup>. Estos temores, junto con las deficiencias que a finales de la Guerra Civil se observaron en el control del tránsito de viajeros por nuestro país, obligaron a la Dirección General de Seguridad a dictar la Orden General Extraordinaria de 9 de diciembre de 1941, con las siguientes instrucciones: Cada Puesto de Policía de Fronteras, Puertos y Aeródromos llevará un registro de Entrada de Extranjeros cuyo número correlativo de orden tendrá antepuesto uno radical distinto y fijo para cada Puesto, separados uno de otro por una raya vertical y en cuyo registro constarán, además las siguientes casillas: fecha de entrada, nombre y apellidos (en el mismo orden en que conste en el pasaporte), edad, sexo, nacionalidad, profesión, número del Pasaporte y Autoridad que lo expidió; *Autoridad, localidad, fecha y clase del permiso de entrada*, fecha de salida y Puesto por donde la realiza. Y otro Registro de Salida de Extranjeros con el encasillado siguiente: fecha de salida, número de orden de entrada (radical y correlativa), nombre y apellidos, edad, sexo, nacionalidad, *Autoridad, localidad, fecha y clase del permiso de salida*, fecha de Entrada en España y Puesto por donde la efectuó.

La nueva normativa establecía que los funcionarios del puesto de fronteras debían proporcionar a cada viajero que entraba en nuestro país un folleto dividido en tres partes (A, B y C) en cuya parte superior previamente se había anotado un número de entrada compuesto por un radical y un correlativo. Los números radicales que correspondían a cada Puesto de Fronteras, Puertos y Aeródromos eran adjudicados dentro de los correspondientes de cada Zona o Sector con arreglo a la siguiente distribución: del 001 al 020, a la Zona Occidental; del 021 al 040, a la Zona Central; del 041 al 060, a la Zona Oriental; del 061 al 080, a la Zona

---

<sup>336</sup> ESTEVE, R., y FUENTES, R.: *Economía, historia e inst...*, pág. 96.

Norte; del 081 al 100, a la Zona Centro; del 101 al 120, a la Zona Sur; del 121 al 140, al Sector Noroeste; del 141 al 160, al Sector Cantábrico; del 161 al 180, al Sector Nordeste; del 181 al 200, al Sector Levante; del 201 al 220, al Sector Mediodía; del 221 al 240, al Sector Canario; y del 241 al 260, al Sector Interior.

Los funcionarios debían, además, advertir al recién llegado que tenía que presentar este Tríptico junto con su pasaporte al encargado del hotel donde se hospedara o, en caso de que se alojara en una casa particular, al cabeza de familia de la vivienda. Por su parte, los particulares y hoteleros que alojasen a estos extranjeros<sup>337</sup> estaban obligados posteriormente a entregar este documento, debidamente cubierto y firmado en sus partes A y C<sup>338</sup>, en la Oficina del Cuerpo General de Policía, la cual, una vez confrontados con el pasaporte los datos consignados en el tríptico, se reservaba la parte A del mismo, devolviendo en el acto al hotelero la matriz C con el sellado correspondiente en el recuadro que figuraba como *“Control de Entrada”*. En caso de que el extranjero expresara al hotelero su intención de cambiar de domicilio o residencia, éste debía solicitar a los funcionarios de la Comisaría de Policía un nuevo tríptico para su cliente en el que se anotaba previamente el número de entrada que figuraba en el anterior.

Una vez que el extranjero abandonaba el hotel o vivienda particular, bien por trasladarse a otra localidad, bien por cambio de domicilio dentro de la misma, el encargado del establecimiento cubría la parte B del Tríptico para presentarla de nuevo en la Oficina de Policía, donde le era retirada dicha matriz y se le devolvía de nuevo la hoja denominada con la letra C, sellada en el lugar donde figura escrito *“Control de Salida”*. El

---

<sup>337</sup> Recordamos que la Reglamentación de Alojamiento Hotelero que regía durante este período había sido dictada con fecha 8 de abril de 1939 y recogía la corriente europea de clasificación que incluía las categorías de lujo, 1ªA, 1ªB, 2ª. y 3ª.

<sup>338</sup> Matrices en las que se registraba la fecha de entrada(A) de los clientes y el Control de Entrada y Salida de extranjeros (C).

hotelero debía conservar esta última matriz como justificante de haber dado exacto cumplimiento a lo ordenado.

Cualquier infracción de este tipo de procedimiento, tanto por los extranjeros que no fueran provistos de este documento, como por los hoteleros que incumplieran las instrucciones, se castigaba con multas de 25 a 10.000 pesetas. Recogidos los partes enviados diariamente por las Comisarías de Policía al Negociado de “Control de Extranjeros”, los funcionarios de dicho organismo procedían a anotar en las fichas numéricas el itinerario seguido por los extranjeros, teniendo buen cuidado de comprobar si faltaba algún parte para dar cuenta inmediata al Comisario General a los efectos de corregir toda deficiencia en este servicio por parte de las Comisarías, Inspecciones o Puestos de Policía del Territorio Nacional.

Una vez recibido en el Negociado el parte de salida de un extranjero y realizadas las anotaciones pertinentes, las fichas numéricas eran agrupadas por sus respectivos radicales y dentro de ellos, correlativamente, por el número de orden de cada Puesto, y clasificadas en el Archivo denominado “muerto”, conservando el mismo orden de clasificación que se les había asignado en los ficheros “vivos” o “activos”.

En diversas ocasiones a finales de la década de los 40<sup>s</sup> la DGT propuso, sin obtener éxito, la supresión de este Tríptico y el establecimiento de un nuevo sistema menos traumático, tanto para el viajero como para los hoteleros.

**- Regulación del ejercicio de Agencias de Viajes:**

Decreto de 19 de febrero de 1942. Esta normativa estuvo en vigor durante 22 años.

**- Creación del Sindicato de Hostelería:** Decreto de 14 de marzo de 1942.



- **Creación del Crédito Hotelero:** Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de marzo de 1942. En 1942 el Estado franquista dicta una nueva disposición sobre este asunto, la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de marzo, que autorizaba al Banco de Crédito Industrial a conceder préstamos a la industria hotelera, de acuerdo con la DGT, estipulando el crédito en una cifra máxima de 28 millones de pesetas, con un interés del 4% y una comisión 1,8%, ambos anuales. Posteriormente, otra Orden del Ministerio de la Presidencia de Gobierno de 13 de mayo del mismo año publicaba el Reglamento del Crédito Hotelero.

El preámbulo de la Orden que establecía el nuevo Crédito explicaba de este modo los motivos de su creación: *“La política de protección que el Estado, por altos motivos de interés nacional, viene dispensando a cuanto se relaciona con el turismo, exige, como complemento indispensable, el fomento y desarrollo de la industria hotelera, mediante operaciones crediticias concertadas a interés más económico que el normal del dinero bancario”*.

Otras disposiciones que afectaban directamente a la DGT dictadas en este período fueron la Ley de 8 de noviembre de 1941 de la Jefatura del Estado, que reorganizaba los servicios de la Alta Comisaría. En esta nueva organización de los Servicios de la Alta Comisaría, en el apartado h) del art. 20, se hace depender el Servicio de Turismo de la Delegación de Economía, Industria y Comercio.

Con la promulgación del Decreto del Ministerio de la Gobernación de 21 de febrero de 1941 la Dirección General de Turismo pretendía apoyar la labor de los Sindicatos de Iniciativas disponiendo que en las capitales de provincias, y en las localidades sin tal carácter que fueran consideradas por la Dirección General del Turismo como de interés turístico, se constituyeran unas Juntas Provinciales y Locales de turismo con los siguientes objetivos:

- Estudiar y desarrollar, previa aprobación de la Dirección General de Turismo, cuanto conviniera al fomento del turismo de las respectivas provincias o localidades.
- Asesorar a la Dirección General de Turismo en cuantos asuntos le fueran sometidos por la misma.
- Administrar las cantidades que constituyeran su dotación.
- Inspeccionar, cuando le fuera expresamente delegado por la Dirección General de Turismo, los servicios de guías e intérpretes libres, hoteles, etc.

Ya en un periodo posterior; 1945-1951, entre las actuaciones más destacadas llevadas a cabo por la DGT durante este período sobresalen la creación de la Póliza de Turismo; la edición de dos importantes publicaciones: el Boletín de Información Turística y la Apología turística de España; el mantenimiento, a pesar de las dificultades de carburante, de las Rutas Nacionales; la creación de ATESA (Autotransporte Turístico Español S.A.)<sup>339</sup>; la puesta en marcha de la Oficina de Estudios Estadísticos de Turismo; la elaboración de propuestas para la simplificación de los trámites que debían soportar los turistas para permanecer en España (nuevamente retomamos el tema del Tríptico para uso de viajeros); y el desarrollo de importantes campañas de propaganda turística en EE.UU. y Europa para conseguir superar el aislamiento internacional. Además en este período, concretamente en el año 1948, se creó el eslogan publicitario «*Spain is beautiful and different*».

- **Creación de la Póliza de Turismo:** creada por Ley de 17 de julio de 1946, y cuyo objetivo principal era nutrir de fondos a las hambrientas arcas de la Dirección General de Turismo. Se trataba de un timbre que debían abonar todos los que utilizaran los alojamientos turísticos, y cuya cuantía dependía de la categoría de los establecimientos. Así la póliza para los que se hospedaban en hoteles de lujo y de primera clase era de

---

<sup>339</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga, Málaga, 2000.

tres pesetas; la de pensiones de lujo, hoteles de primera B y Hoteles de segunda, de dos; y la de hoteles de tercera y pensiones de primera, de una pesetas.

El Ministerio de la Gobernación quedaba autorizado para imponer multas de 250 a 2.000 pesetas a los hoteleros infractores de los preceptos contenidos en la Ley. Durante sus primeros meses de vigencia la Póliza proporcionó importantes beneficios. De hecho, en el primer mes de su implantación (abril de 1947), se vendieron un total de 238.146 pólizas por importe de 271.044 pesetas. Sin embargo a finales de ese mismo año la recaudación había descendido un 50%, lo que originó que años después la Póliza quedara integrada en el Impuesto de Tráfico de Empresas (1964) y extinguida definitivamente al desaparecer este impuesto, según figura en una carta encontrada en el Archivo General de la Administración fechada el 12 de diciembre de 1947 proponiendo el proyecto de Orden Ministerial que autorizaba a la Dirección General de Seguridad para implantar unos modelos uniformes de partes de entrada y salida de viajeros en los alojamientos con el fin de evitar el fraude al Estado en cuanto al cobro de las Pólizas de turismo y permitir a la Dirección General de Seguridad la perfecta vigilancia de la entrada y salida de viajeros.

En lo que se refiera a la política turística desarrollada entre 1947 y 1951 la Dirección General de Turismo puso en marcha una serie de actuaciones que no sólo contribuyeron a lograr el reconocimiento internacional de España, sino que también sirvieron para promocionar su imagen como destino turístico, sentando así las bases del gran boom turístico español desarrollado a partir de los años 60.

Desde los primeros días de la Dictadura la Administración trató de centralizar la actividad turística a través de un marco jurídico y administrativo claramente intervencionista, prueba de ello son las numerosas iniciativas legislativas que vieron la luz durante este periodo. Sin embargo, hay que reconocer que en los años del aislamiento

internacional (1946-1950) el Régimen se dio cuenta que el turismo se había convertido en la única ventana abierta al mundo y en él empezaron a concentrarse todas las miradas: el sector turístico podía levantar nuestra economía a la vez que devolver a España su imagen de país poderoso forzando un reconocimiento político internacional cuya ausencia amenazaba la propia supervivencia del Régimen. Por este motivo a la Dirección General de Turismo se le asigna, entre otras, entonces la difícil tarea de nivelar la balanza de pagos internacionales.<sup>340</sup>

## V. 2. 5. EL MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO

A lo largo del tercer cuarto del siglo veinte el turismo experimentó en España un auge sin precedentes. Las actividades turísticas, que habían sido claramente minoritarias hasta mediados del siglo, se transformaron en apenas dos décadas en un fenómeno de masas.

Sirva de ejemplo el hecho de que entre 1950 y 1973, en apenas 23 años, los visitantes procedentes del extranjero se multiplicaron por 46. Fue una etapa en la que, año tras año, las tasas de variación fueron siempre positivas, especialmente desde 1960 a 1964 y desde 1968 a 1973<sup>341</sup>. Es evidente, pues, que en ese breve espacio de tiempo España se convirtió en un destacado centro receptor del turismo mundial. Y a ello contribuyó su cercanía geográfica a las principales naciones emisoras de turistas, la bondad de su clima, su variedad geográfica, su extraordinario patrimonio artístico y cultural y sus numerosas y magníficas playas. Y también, naturalmente, la devaluación de la peseta del año 1959

---

<sup>340</sup> CORREYERO RUIZ, B.: "La Administración Turística Española entre 1936 y 1951. El Turismo al Servicio de la Propaganda Política", *Estudios Turísticos* nº 163-164 pag 59, Secretaría General de Turismo, 2005

<sup>341</sup> Visitantes Procedentes del Extranjero que han entrado en España: en 1950 entraron 749.544 visitantes y en 1973 la entrada fue de 34.558.943 visitantes, es decir, se multiplicó la entrada de visitantes, en ese periodo de tiempo por 46. Fuente: Ministerio de Comercio y Turismo (1993). Anuario de Estadísticas de Turismo

(devaluación de casi un cincuenta por ciento del tipo de cambio de la peseta), la política que mantuvo los precios turísticos españoles a unos niveles muy competitivos en relación con otros mercados y la decidida apuesta de los promotores internacionales de turismo por nuestro país.

El **Ministerio de Información y Turismo** fue creado por Decreto Ley de la Presidencia del Gobierno de 19 de julio de 1951. Este nuevo departamento ministerial asumió las competencias y estructuras de la Subsecretaría de Educación Popular y de la Dirección General de Turismo, encuadradas hasta entonces en los ministerios de Educación Nacional y de la Gobernación, respectivamente, y quedó integrado por las direcciones generales de Turismo, Prensa, Información, Radiodifusión, Cinematografía y Teatro.

Las nuevas funciones de la **Dirección General de Turismo** quedaron definidas por Decreto de 15 de febrero de 1952. Se dispuso que el organismo era el competente para inspeccionar, gestionar, promover y fomentar las actividades relacionadas con la organización de viajes, la industria hospedera y la información, atracción y propaganda respecto de forasteros, así como para fomentar el interés dentro y fuera de España por el conocimiento de la vida y territorios nacionales. Además, en la citada normativa se declararon dependientes de la Dirección General de Turismo la Red de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado, la Administración de los Establecimientos Turísticos de Deportes y la Administración de la Póliza de Turismo.

Esta estructura se mantuvo en vigor hasta el año 1958. Por Decreto de 8 de agosto se decidió crear el Organismo Autónomo de la Póliza del Turismo y refundir la Red de Establecimientos Turísticos Propiedad del Estado y la Administración de los Establecimientos Turísticos de Deportes e integrarlas, junto con el Departamento de Rutas Nacionales, y sin perjuicio de que internamente conservaran la debida separación de cuentas, en otro organismo autónomo: Administración Turística Española.

La política turística, en esta época, de la Administración Central fue incrementar el número de visitantes extranjeros así como la capacidad de alojamiento de nuestro país. Algo que se puso claramente de manifiesto en el Plan Nacional de Turismo aprobado por Ley de 17 de julio de 1953. En el mismo, heredero en buena parte del Estudio para un Plan Nacional de Turismo elaborado un año antes por la Secretaría General para la Ordenación Económico Social, se destaca la gran importancia política y económica que el turismo podría tener para España y se afirma que la política del gobierno debería orientarse para conseguir atraer y dar alojamiento y servicio a dos millones de extranjeros anuales.

Antes de que se hubiera aprobado el Plan Nacional de 1953 ya se había estipulado un régimen de normas y sanciones 4/8/1952, regulado el ejercicio de las profesiones libres de Guías, Guías-Intérpretes y Correos de Turismo 17/7/1952, obligado a los hoteles a exhibir públicamente las listas de precios 19/7/1952 y 24/9/1952 y, reglamentado el alojamiento de turistas en casas particulares 5/6/1953. Más adelante, una vez que el citado Plan hubo visto la luz, se creó la **Comisión Interministerial de Turismo** 25/7/1954, que es el órgano colegiado, consultivo y ejecutivo de coordinación que se compone de los Ministerios de la Administración estatal cuyas competencias tengan incidencia en las materias de turismo que se traten en función del orden del día de la convocatoria. También, se amplió y modificó el reglamento sobre transporte de viajeros por carretera realizado por agencias de viajes 28/3/1955, se reglamentaron los campamentos de turismo 14/12/1956 y se determinaron las condiciones técnicas de los mismos 30/4/1957, se regularon las actividades de las cafeterías 3/5/1957 y de la hostelería 14/6/1957 y, por último, se reglamentó de nuevo el funcionamiento de las agencias de viajes 29/3/1962.

De todas estas normas cabe destacar la normativa de 14 de junio de 1957 sobre regulación de la hostelería. Con ella se trató de modificar y refundir la reglamentación vigente desde el final de nuestra guerra civil para adaptarla a las nuevas circunstancias. Se basó en tres aspectos: a)

una nueva clasificación de los establecimientos; b) la regulación de los precios, con la que se pretendía armonizar el interés privado de los empresarios con el público de evitar subidas de precios, encarecimiento de la vida y abuso en la especulación; y c) la reglamentación de las relaciones entre el sector y la Administración, a la que se le atribuyó la facultad de autorización de apertura y funcionamiento de los establecimientos así como procedimientos de inspección y sanción.

Se estableció el monopolio del Estado 4/4/1952 en el uso de los nombres “*parador*” y “*albergue*”, sin el adjetivo “*de turismo*”, en los nuevos establecimientos que se abrieran, así como en los antiguos que lo estuvieran utilizando 30/9/1952, hecha la salvedad de aquellos que estuvieran inscritos en el Registro de la Propiedad Industrial, a los cuales se les podría aplicar el derecho de expropiación forzosa cuando el interés general así lo exigiese 10/1/1955. Además, se ordenó que cuando en el interior de una población existiera un Albergue o Parador de Turismo no podría instalarse a menos de diez kilómetros del mismo, tanto en las carreteras como en los caminos que a ella afluyeran, ningún establecimiento hostelero de iniciativa privada 17/2/1956.

Pero la intervención estatal en el sector no se limitó a la red de establecimientos turísticos dependientes de la Dirección General de Turismo y, desde 1958, del organismo autónomo Administración Turística Española. No hay que olvidar que por Decreto de 13 de octubre de 1949 se había encomendado al Instituto Nacional de Industria la creación de una empresa mixta, de la que dispondría de la mayoría del capital, con la misión de explotar los transportes para turismo por carretera. Y que en cumplimiento de dicho decreto fundacional la empresa se había constituido el día 2 de noviembre de 1949 con el nombre de Autotransporte Turístico Español, S.A. ATESA. Pues bien, a lo largo de la década de los años cincuenta ATESA experimentó una clara expansión de la práctica mayoría de los servicios ofertados: circuitos turísticos, alquiler de turismo y autocares y, desde 1956, agencia de viajes. Sin embargo, los resultados de la empresa no fueron nunca muy positivos y

ésta, ante la falta de aportaciones patrimoniales por parte de su accionista mayoritario, tuvo que recurrir cada vez más a la financiación ajena. Como consecuencia de ello, y a pesar de la ampliación de capital aprobada en 1960, ATESA fue endeudándose progresivamente con el paso del tiempo.<sup>342</sup>

Por último, también sería justo destacar de esta primera etapa la elaboración por parte de la Secretaría General para la Ordenación Económica y Social de varios planes de ordenación turística, como los de Sierra Nevada, Fuerteventura, Hierro, Costa del Sol, Pirineos y Costa Dorada.

Sin duda, la década de 1960 abre una nueva etapa para el turismo español<sup>343</sup>. Sin embargo, los cambios normativos son escasamente cualitativos. Puede señalarse que el cambio más notable es la importancia dada a los aspectos competenciales. La necesidad de promover al máximo el crecimiento de un sector que se planteaba como una fuente extraordinaria de ingresos y desarrollo<sup>344</sup> puso de relieve la necesidad de concentrar todas aquellas decisiones que afectasen al sector en la Administración central, en concreto en el Ministerio de Información y Turismo.<sup>345</sup>

Por Decreto de 8 de septiembre de 1962 se creó la **Subsecretaría de Turismo** con la finalidad de asistir al ministro en la política turística general y de elaborar el capítulo de turismo para el próximo Plan Nacional de Desarrollo. Además, pocos días más tarde se crearon la Dirección

---

<sup>342</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*. Málaga: Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga, 2000

<sup>343</sup> TUDELA ARANDA, J.: "La Administración turística", *Revista aragonesa de Administración Pública*, nº 15, pags. 98-105, 1999.

<sup>344</sup> CALS, J.: *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Ariel, 1974.

<sup>345</sup> Ésta es la auténtica finalidad de las citadas leyes 48/1963, de 8 de julio, de competencia en materia turística y la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.



General de Promoción del Turismo, que asumió la promoción turística en los ámbitos interno y externo, y la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, con la misión de vigilar, sancionar y ordenar todo lo relacionado con las empresas y establecimientos de hostelería, alojamientos, agencias de viajes, transportes turísticos y actividades deportivas relacionadas. En el mes de noviembre de 1967 se suprime, por razones económicas, esta Subsecretaría de Turismo.

En la cúspide de toda la normativa turística del periodo se encuentra la Ley de 8 de julio de 1963 sobre competencias en materia turística. En ella se dejó bien claro cuáles eran las competencias específicas o concurrentes del Ministerio de Información y Turismo: la ordenación y vigilancia de toda clase, de actividades turísticas, así como también el directo ejercicio de éstas en defecto o para estímulo y fomento de la iniciativa privada; la ordenación y coordinación del turismo y la de orientar la información, propaganda, relaciones públicas, fomento y atracción del mismo, ya fueran ejercidas dichas actividades por la Administración pública o por particulares; la ordenación y vigilancia de las empresas de hostelería o de cualesquiera otras de carácter turístico, así como de los alojamientos o instalaciones de igual naturaleza y de las profesiones turísticas.

Pocos meses después de esta normativa, concretamente en diciembre de 1963, se promulgó el Primer Plan de Desarrollo. En el mismo, con vigencia para el periodo 1964-1967, se exponía que el turismo era un elemento económico fundamental para el equilibrio de la balanza de pagos y por su capacidad para promover el desarrollo en zonas atrasadas y que, por lo tanto, el objetivo fundamental del Plan sería conseguir el máximo de captación del turismo extranjero, aunque, claro está, sin dejar de lado el turismo interior.

Este Plan de Desarrollo se basaba en diversas acciones a desarrollar por la Administración, las cuales se agruparon en torno a cuatro objetivos:

- 1) Incrementar la demanda extranjera propaganda turística dirigida a

mercados exteriores, la promoción del turismo fuera de estación, la ampliación de la red de oficinas de turismo en el exterior, la simplificación de los trámites administrativos en las fronteras y la creación de la comisión de la Exposición Itinerante del Turismo Español; 2) Expandir y ordenar el turismo interior fomentando e escalonamiento de las vacaciones y apoyando la construcción de instalaciones que favoreciera el turismo social; 3) Ampliar la oferta turística mediante el aumento de la capacidad hotelera, la construcción de hoteles de categoría media, la ampliación de los alojamiento extrahoteleros, la inversión e infraestructura turística, el incremento de crédito hotelero, la mejora de las infraestructura existentes en zonas turísticas, el planeamiento de éstas, la extensión de la red de alojamientos propiedad del Estado, el desarrollo de estaciones de invierno y el aumento de facilidades para las inversiones extranjeras y 4) Regular el mercado turístico revisando la clasificación hotelera, realizando un censo de los alojamientos extrahoteleros, favoreciendo la creación de cadenas hoteleras, impulsando la fijación de descuentos en temporada baja e incrementando la formación profesional.

Las inversiones totales previstas en este Primer Plan ascendieron a 51.108 millones de pesetas. De ellas, el 62,9 por 100 correspondía a la financiación privada, el 24,2 por 100 al crédito oficial, el 10,1 por 100 al capital extranjero y el 2,8 por 100 restantes a la financiación pública. Los principales destinatarios de las inversiones turísticas deberían ser la hostelería y los alojamientos extrahoteleros, que recibirían el 58,7 y el 24,3 por ciento de las mismas, respectivamente.

Este Primer Plan, y los dos que se aplicaron posteriormente, fueron indicativos para el sector privado y vinculante para el sector público y para aquellas empresas que se acogieran al régimen de acción concertada. Fue una política turística que se preocupó fundamentalmente por la oferta, y especialmente por tres grupos de objetivos: el control de los precios y de la calidad de los servicios, el fomento de la capacidad de alojamiento y la organización administrativa de la oferta:

1ª.- La política de control de precios fue muy amplia. Con una abundante legislación, iniciada en septiembre de 1962, la Administración determinó durante todo el periodo los precios de la industria hotelera. Y, también, los de los campamentos de turismo 6/10/1965 y 22/6/1966, los del plato combinado turístico y del menú turístico 2/2/1967.

2ª.- En cuanto al control de la calidad de los servicios se podría destacar la frecuente imposición de multas y sanciones 5/4/1965, la obligatoriedad de disponer del Libro de Reclamaciones 15/6/1965 y 15/2/1966, la regulación de las condiciones de sanidad, seguridad y habitabilidad en apartamentos 30/7/1966 y la exigencia de graduación y titulación para desempeñar tareas directivas en los establecimientos turísticos, incluidos los de propiedad estatal 28/10/1966.

3ª.- El fomento de la capacidad de alojamiento fue otro de los objetivos prioritarios de la política turística de la Administración: se continuó tratando de incentivar a la iniciativa privada mediante el crédito hotelero, que fue objeto de frecuentes disposiciones normativas desde noviembre de 1962; el 14 de abril de 1964 se aprobaron unos préstamos destinados a financiar la construcción y venta de edificaciones para extranjeros en zonas turísticas; prosiguió la inversión estatal en la Red de Paradores, que vivió una etapa de notable expansión hasta alcanzar los 82 establecimientos en el año 1970; y por decreto de 28 de noviembre de 1963 se dispuso la creación de la Empresa Nacional de Turismo.

Por Decreto de 28 de noviembre de 1963, se dispuso la creación de la **Empresa Nacional de Turismo**. Después de un proceso de gestación que se había prolongado más de trece años, el Instituto Nacional de Industria constituyó ENTURSA el 14 de febrero de 1964 con un capital totalmente liberado de 300 millones de pesetas y con la finalidad de asumir, desde una concepción empresarial, la política pública de alojamientos turísticos. Se quería que la nueva empresa preparara las instalaciones clave que permitieran articular las zonas que interesaba desarrollar y que montara aquellas otras que, aunque no fueran directamente rentables, sirvieran para potenciar determinadas comarcas, con la finalidad de que ello constituyera una base para la iniciativa

privada<sup>346</sup>. ENTURSA optó por la transformación de valiosos edificios de carácter histórico-artístico en hoteles monumentales. Así, explotó el Hotel Reyes Católicos, en Santiago de Compostela, el Hotel San Marcos, en León, y el Hotel La Muralla, en Ceuta.

Se puede apreciar el objeto de la legislación turística en que la organización administrativa de la oferta también fue muy prolija: se aprobaron nuevas ordenaciones turísticas de restaurantes 17/3/1965, cafeterías 19/3/1965, campamentos de turismo 28/7/1966, apartamentos, bungalows y alojamientos turísticos no hoteleros 17/1/1967 y 30/6/1968, ciudades de vacaciones 28/10/1968, así como una nueva clasificación de los establecimientos hoteleros 19/7/1968; se regularon las reservas hoteleras 28/3/1966, las actividades turístico informativas privadas 31/1/1964, es decir, los servicios de orientación, información y asistencia al turista, y el Estatuto de los Directores de Empresas Turísticas 10/6/1967; se creó el Registro de Denominaciones Geoturísticas, que supuso el bautizo oficial de distintas zonas de la geografía turística española a efectos de marketing, como Costa Brava, Costa del Sol, Costa Dorada, entre otras 31/3/1964; y se aprobó el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas 14/1/1965, en el que se especificaba lo que se entendía por empresa turística y por actividad turística privada, los distintos tipos existentes de cada una de ellas y las competencias del Ministerio de Información y Turismo en relación con unas y otras.

La Administración también se preocupó por fomentar la investigación turística y por mejorar la formación de la mano de obra. Para ello creó el Instituto de Estudios Turísticos con la finalidad de realizar investigaciones y estudios que permitieran conocer los distintos aspectos del desarrollo turístico, así como su evolución y tendencia 5/9/1962. Además, un año

---

<sup>346</sup> PELLEJERO MARTÍNEZ, C.: *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*. Málaga: Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga, 2000

después autorizó la creación de la Escuela Oficial de Turismo con el propósito de formar profesionales que con la correspondiente titulación pudieran dirigir y gestionar las empresas y las actividades turísticas 7/9/1963. Y en 1967 reglamentó el funcionamiento de los centros no oficiales de enseñanzas turísticas legalmente reconocidos 27/2/1967.

La conservación y desarrollo de los recursos turísticos y de las infraestructuras, as como la ordenación espacial de la oferta, tampoco quedaron al margen de la política turística: se aprobó la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, con la que se intentó, desgraciadamente sin demasiado éxito, poner orden dentro de las zonas más favorecidas por la demanda, cuyo desarrollo anárquico implicaba ya desmanes urbanísticos y verdaderos atentados contra el paisaje, y establecer medidas de fomento, ordenación y estímulo a través de cualificados incentivos para promover otras zonas con suficiente atractivo turístico pero todavía poco desarrolladas 28/12/1963; se establecieron zonas para bañistas en el mar y las playas 2/7/1964; se clasificaron los embalses según su posible aprovechamiento secundario turístico 10/10/1966; se reguló la colaboración entre la Administración turística y el Patrimonio Forestal del Estado 28/3/1968; se aprobaron la Ley Reguladora de las Costas Marítimas 26/4/1969 y la Ley de Puertos Deportivos 26/4/1969; y, por último, se concedieron créditos a Corporaciones Locales radicadas en zonas turísticas para la realización de obras de interés turístico 28/6/1963, así como para financiar parcialmente la realización de obras de infraestructura en Centros o Zonas previamente declarados de Interés Turístico 3/7/1964 y 15/8/1964, y en centros de montaña 2/8/1968.

Las agencias de viajes tampoco escaparon al control de la Administración. Las normativas aprobadas sobre su funcionamiento fueron numerosas a lo largo de todo el periodo 26/2/1963, 26/6/1964, 14/10/1965, 3/2/1966, 26/3/1966 y 12/4/1966.

Por último, señalar la puesta en marcha de dos programas específicos para fomentar la práctica de un turismo alternativo al de sol y playa. Por un lado, el programa Vacaciones en Casas de Labranza y, por otro lado, el Plan de Promoción de Estaciones de Montaña o de Turismo de Nieve, aprobado el 2 de agosto de 1968 y con el que se pretendía consolidar la oferta turística invernal mediante el acondicionamiento y puesta en uso de estaciones de esquí.

Al Primer Plan de Desarrollo descrito anteriormente, le sucedió un Segundo Plan de Desarrollo, aprobado en febrero de 1969 y previsto para el periodo 1968-1971, el concepto de turismo seguía siendo básicamente el mismo que en el Primer Plan: el turismo era un factor principal de equilibrio de la balanza de pagos, un elemento impulsador de determinadas zonas geográficas y permitía a los españoles aprovechar el mayor tiempo libre disponible que la elevación del nivel de vida proporcionaba. Con este Segundo Plan se pretendían que en el año 1971 nos visitaran 22,3 millones de personas, que 12 millones de españoles realizasen turismo interior y mantener la cifra de turismo español hacia el extranjero por debajo de 5,5 millones.

Posteriormente, hubo un Tercer Plan de Desarrollo, publicado en noviembre de 1971 y con vigencia para el periodo 1972-1975, se preveían unas inversiones turísticas totales de 288.497 millones de pesetas, de los que 265.812 millones corresponderían a la financiación privada, y se señalaban las siguientes directrices generales de la política turística: 1) impulsar decididamente la actividad; 2) aumentar los ingresos en divisas, diversificando la acción en orden a conseguir una demanda turística más cualificada, que produjera un mayor gasto medio por visitante, además de seguir promocionando el aumento cuantitativo de la demanda tradicional; 3) luchar contra la estacionalidad, buscando la promoción de dos temporadas, una dedicada al turismo de sol y playa y otra, complementaria, en donde se pudiera desarrollar otro tipo de turismo, e impulsando el turismo interior; 4) actuar en los destinos según su grado de desarrollo turístico; 5) evitar la especulación del suelo,

conseguir unas edificaciones acomodadas al ambiente y tipismo local y eliminar los daños al paisaje; 6) acometer la realización de un programa de infraestructuras; 7) dar prioridad al criterio de rentabilidad, tanto en las explotaciones turísticas públicas, como a la hora de conceder estímulo o apoyo al sector privado; 8) reforzar los programas de formación, 9) mantener la política de control de precios de los alojamientos; y 10) estimular el medio rural fomentando la construcción de mesones y edificando hoteles, de una o dos estrellas, burgos turísticos, casas de labranza y de pescadores (Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, 1971)<sup>347</sup>.

No obstante, también se aprobaron dos normativas algo más innovadoras. Por un lado, el Decreto de 19 de diciembre de 1970 sobre requisitos mínimos de infraestructuras en los alojamientos turísticos. En él se afirmaba que el fuerte ritmo de crecimiento de la oferta turística no había ido acompasado con el de los elementos infraestructurales básicos, lo que provocaba desequilibrios y saturaciones que podían deteriorar el patrimonio y el prestigio turísticos. Y, por otro lado, la Orden de 9 de marzo de 1971 sobre determinación de zonas y rutas turísticas. Las autoridades estimaron conveniente que había que planificar la política turística de acuerdo con la ordenación de las posibilidades que cada zona ofreciera, según sus características de infraestructura, capacidad de recepción, comunicaciones, servicios, etc. Y que, además, se debería contar con un equipamiento turístico conjunto que afrontara, de forma análoga y comparativa, la ordenación y puesta al día de las principales

---

<sup>347</sup> Sobre estos temas la legislación fue numerosa: a) fijación de precios a percibir por la industria turística; b) regulación del crédito hotelero y para construcciones turísticas -31/7/1972- y creación de una comisión especial del crédito turístico -31/1/1973-; c) inversiones en estaciones invernales de montaña -31/1/1971 y 25/11/1971-; d) ordenación de restaurantes, cafés, bares, salas de fiesta, clubes y similares -19/6/1970-; e) ordenación de apartamentos, villas y bungalows -12/2/1972-; f) clasificación de establecimientos hoteleros -16/2/1970 y 14/9/1971-; g) Estatuto de Directores de Empresas Turísticas -11/8/1972-; h) Libro de Inspección -31/10/1970-; i) Fiestas de interés turístico -30/10/1971 y 23/3/1973-; j) agencias de viajes -27/5/1970 y 7/6/1973-; y k) regulación y creación de diferentes premios de carácter turístico.

rutas turísticas entonces abiertas en nuestro país y las que se estimasen conveniente establecer en adelante<sup>348</sup>.

El 4 de julio de 1977, el primer gobierno de la Unión de Centro Democrático suprimió el Ministerio de Información y Turismo y, hasta hoy día, no hemos vuelto a tener un organismo, como veremos más adelante, con la categoría de Ministerio, cuyas funciones y responsabilidades sean exclusivamente de turismo, al frente de la Administración turística española.

## V. 2. 6. LA ETAPA CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA

La Administración Turística llega a la Transición con un Ministerio fuerte que ha ejercido su labor durante un período extenso; con un importante centro de investigación turística, el Instituto de Estudios Turísticos; con un organismo con competencias para impartir la formación en materia de turismo, la Escuela Oficial Turismo; con una Red de Oficinas de Turismo en el Extranjero; con una administración periférica sin demasiadas funciones, pero efectiva; y con un conjunto de empresas públicas que abarcan la totalidad de las actividades empresariales turísticas: alojamiento, intermediación, transporte e incluso ciertas actividades complementarias. A partir de esta fecha observamos cómo ha cambiado el modo de concebir el propio turismo por la Administración y, en relación con esto, cómo se han modificado los problemas que

---

<sup>348</sup> Según PELLEJERO MARTINEZ, C. en "Organización Administrativa e Intervención del Estado en el sector turístico (1951-1977)", *Estudios Turísticos* nº 163-164, pags 81-97, el territorio nacional se organizó en 9 zonas y se establecieron ocho rutas. Por lo que respecta a las primeras: I) Costa Brava y Costa Dorada; II) Costa del Azahar y Costa Blanca; III) Costa del Sol y Costa de la Luz; IV) Cornisa Cantábrica y Rías Gallegas; V) Pirenaica; VI) Baleares; VII) Islas Canarias; VIII) Madrid y su entorno monumental y artístico; y IX) Lagos de Castilla (Occidental). Y en cuanto a las rutas: 1ª) Camino de Santiago; 2ª) Ruta del Quijote; 3ª) Ruta del Arte Hispano- Musulmán; 4ª) Ruta de los Conquistadores; 5ª) Ruta del Arte Románico; 6ª) Ruta del Gótico; 7ª) Ruta de la Fe; y 8ª) Ruta Colombina.



habría que solucionar; de contemplarlo como un fenómeno singular con grandes ventajas económicas, ha pasado a ser percibido como un sector con algunas peculiaridades y con serias contradicciones internas. Hoy se pretende solucionar problemas globales de naturaleza compleja, como la calidad o la seguridad.

Durante la etapa franquista el turismo permaneció en el Ministerio de Información y Turismo desde 1951 hasta 1977. Durante los siguientes veintisiete años, de 1977 a 2005, la materia ha pertenecido a siete departamentos ministeriales diferentes. La Administración Central pasó en 1978 de ser el único agente público con competencia en materia de turismo, a causa de las transferencias competenciales a las CCAA, a un espacio aparentemente residual pero de importancia cada vez más esencial.

El máximo órgano administrativo dentro de los ministerios también ha sufrido variaciones. Los Gobiernos de UCD mantuvieron una **Secretaría de Estado de Turismo**, la posición más alta que la materia ha tenido en el periodo democrático. El PSOE, en un plan de reducción general de la Administración, suprime la Secretaría de Estado y crea la **Secretaría General de Turismo**. El PP, también en su primera legislatura y con intención de reducir el tamaño y coste de la Administración, crea una Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes, pero suprime la Secretaría General, quedando entonces la **Dirección General de Turismo** como máximo órgano dedicado específicamente al sector, con lo que se reduce la importancia de éste. Durante el segundo gobierno del PP se reduce la Secretaría de Estado a los temas de Comercio y Turismo y se recupera la Secretaría General de Turismo.<sup>349</sup>

Por otra parte, los dos ámbitos competenciales en que tradicionalmente se había organizado la Administración Turística,

---

<sup>349</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: “La política turística de la Administración Española”, en *La actividad turística española en el 2003*. Madrid, AECIT/Ed. Universitaria Ramón Areces 3). Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004 pág. 103-

ordenación y control y promoción, se mantienen en los Gobiernos de UCD (la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas y la Dirección General de Promoción de Turismo) y desde 1985 se convierten en la Dirección General de Política Turística y un organismo autónomo encargado de la promoción (primero, el Instituto Nacional de Promoción Turística y, un año después, el Instituto de Turismo de España, Turespaña).

Por su parte, el **Instituto de Estudios Turísticos**, estuvo a punto de convertirse en una estructura ejecutiva autónoma durante el primer gobierno UCD que quiso convertirlo en un instituto de investigación similar a los existentes en otros ámbitos de trabajo. El artículo 16.6 a) del Real Decreto 1884/1996, de 2 de agosto le otorga un nivel orgánico de Subdirección General<sup>350</sup>. Con la llegada del Gobierno del PSOE, se reduce de nuevo su autonomía y realmente se convierte en una Subdirección General, que pasa a depender de la Dirección General de Política Turística. En 1994 se vincula a Turespaña con la intención de que apoye a la promoción con investigación. En los gobiernos del PP se adscribe, sucesivamente, a la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes, y, desde el año 2000, a la Secretaría General de Turismo.

De sus actividades, en este rápido recorrido, podemos destacar la puesta en marcha en 1996 de dos estadísticas de carácter continuo: Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR), que recoge las características de los desplazamientos de los residentes en nuestro país utilizando el hogar como unidad de información; y Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR), que ofrece información sobre turismo receptor. FAMILITUR se modificará en 1999 para generar información no sólo de nivel nacional sino regional, siendo posible cuantificar el flujo de españoles entre Comunidades Autónomas o los viajes a segundas

---

<sup>350</sup> TUDELA ARANDA, J.: "Régimen Jurídico de los Recursos Turísticos" *Revista aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999, pag.81.

residencia. Y en el año 2000 se pone en marcha una tercera estadística: la Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR). Posteriormente, se crea la **Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas** (SEGITTUR) que es un instrumento de enlace entre las nuevas tecnologías y la promoción turística, complementando pues la actividad de Turespaña.

La estructura ejecutiva de apoyo a la política turística más importante del Gobierno Central es **Turespaña**. En 1985 se crea el organismo autónomo Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). Un año después se le cambiará el nombre por el de Instituto de Turismo de España (Turespaña) y se volverán a redactar sus funciones para evitar, en lo posible, los conflictos con las Comunidades Autónomas<sup>351</sup>, RD 1.884/1996 de 2 de agosto —BOE 6 de agosto— y en el RD 2.615/1996 de 20 de diciembre (BOE 10 enero de 1997).

Para ello en el Real Decreto se precisa el respeto a las peculiaridades autonómicas. Esta idea se expresa en el Real Decreto como sigue: Turespaña será el instrumento organizativo del Gobierno Central encargado de *“la realización de acciones exteriores de promoción y comercialización del turismo, en cuanto factor económico de importancia nacional dentro del marco general de la actividad económica, presentando la oferta turística española como conjunto integrador de las características, peculiaridades e intereses de las Comunidades Autónomas”* (Art.6.2.1). Turespaña tiene entre sus funciones la promoción, la comercialización y la organización de la participación española en ferias, exposiciones y demás convocatorias en el exterior en colaboración con las Comunidades Autónomas, los entes locales y los agentes del sector. Ha asumido, desde hace treinta años, los programas de promoción del turismo español -sobre los que hablaremos más adelante- y es una organización con un alto grado de competencia técnica y conocimiento turístico.

---

<sup>351</sup> TUDELA ARANDA, J.: *Régimen Jurídico...*, pag.82, 1999.

Otra de las estructuras ejecutivas dependientes del Gobierno Central es la **Escuela Oficial de Turismo**, organismo autónomo que, en 1990 se convirtió en entidad de derecho público y que desaparecerá en 1996 con la integración de los estudios de turismo en la Universidad.

Debemos hacer también una breve referencia a las empresas públicas que fueron creadas para impulsar los diferentes subsectores del turismo. En la etapa democrática el Estado se retira, paulatinamente, de aquellos espacios que no precisan de una acción pública dinamizadora, por tener un nivel suficiente de desarrollo; además, en el caso de las empresas públicas dedicadas al turismo, la gestión no estaba resultando muy eficiente.

Durante los Gobiernos de UCD se mantienen el organismo autónomo ATE (Administración Turística Española) y ENTURSA (Empresa Nacional de Turismo). Esta segunda se privatizará en 1986. En 1983 se privatizará ATESA (Autotransporte Turístico Español, S.A.) y en 1984 la Agencia de Viajes Marsans. En 1990, ATE se convertirá en la Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España que, en la actualidad, es un magnífico instrumento de política turística relacionado con los objetivos de desarrollo territorial y recuperación de patrimonio cultural.

Por último, mencionar una estructura creada bajo el gobierno del PP: la Sociedad Estatal para la Gestión de la Información Turística (SEGITUR) cuyos objetivos han sido la creación de un portal de Internet para promocionar España como destino turístico, la gestión de la información relevante para la difusión del turismo y el establecimiento de canales de comunicación con los ciudadanos, agentes económicos e instituciones para cumplir esos objetivos<sup>352</sup>.

---

<sup>352</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: "La política turística de la Administración Española", en *La actividad turística española en el 2003*. Madrid, AECIT/Ed. Universitaria Ramón Areces 3). Valencia, Tirant Lo Blanch, pág. 107, 2004a.

Respecto a las instituciones y órganos de representación más relevantes en materia de turismo, contamos con la Comisión Interministerial y la Conferencia Sectorial.

**La Comisión Interministerial de Turismo** es un órgano para el trabajo conjunto de los distintos departamentos del Gobierno Central cuyas competencias pueden afectar al buen desarrollo turístico. Se creó en 1954, como hemos referido anteriormente situada cronológicamente en su época, pero no tuvo ningún papel durante muchos años, por lo que fue suprimida en 1984. Vuelve a rehabilitarse en 1994, mediante Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, durante el mandato del PSOE, con la participación de los Secretarios de Estado o Subsecretarios de Turismo, Economía y Hacienda, Interior, Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Educación y Ciencia, Cultura, Asuntos Sociales y un representante de Presidencia de Gobierno. Después de ciertos avatares y de largo periodo de inactividad, se vuelve a revitalizar la Comisión interministerial de Turismo, mediante Real decreto 2391/2004, de 30 de diciembre.

En 1997, ya con el Gobierno del PP, también se incorporan a la Comisión el Director General de Turismo y el Director General del Instituto de Turismo de España. El Consejo de Ministros celebrado el día 17 de junio de 2005 volvió a dotarla de un importante papel, encomendando a esta comisión interministerial la elaboración, en el plazo de seis meses, de una serie de mandatos dirigidos a todos los departamentos ministeriales.

**La Conferencia Sectorial de Turismo**<sup>353</sup> y la **Mesa de Directores Generales**, órgano técnico dependiente de aquel, ponen en relación a los responsables de la política turística de distintos niveles territoriales. También se institucionaliza en 1994, mediante acuerdo de la

---

<sup>353</sup> Institucionalizada mediante Acuerdo adoptado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, el 29 de noviembre de 1994.

Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Ha tenido un papel importante en el aumento de la cooperación entre los distintos niveles de gobierno<sup>354</sup>. Este órgano se rige por el artículo 5 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común y por un Reglamento interno de 25 de julio de 1996 (no publicado en el BOE). La Conferencia Sectorial de Turismo y su órgano técnico, la Mesa de Directores Generales de Turismo juegan un papel crucial en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas al servir de foro de debate en materia de coordinación y colaboración turística<sup>355</sup>.

La técnica de las Conferencias Sectoriales ha sido utilizada, y con éxito, en materia turística (un buen ejemplo lo constituye la puesta en marcha del Plan FUTURES II). En este sentido la Conferencia Sectorial del Turismo, constituida por primera vez en 1984, y cuya regulación actual se encuentra en el Acuerdo de 29 de noviembre de 1994, modificándose su Reglamento interno por otro Acuerdo de 25 de junio de 1996, constituye el mecanismo que articula la cooperación entre el Estado y Las Comunidades Autónomas en materia de Turismo. La Conferencia, cuya convocatoria corresponde al Ministro de Industria, Turismo y Comercio, es el instrumento utilizado para lograr la coherencia imprescindible entre las diferentes políticas turísticas y el mejor mecanismo para que las Comunidades Autónomas puedan influir en las políticas turísticas del Estado<sup>356</sup>.

Como institución de cooperación entre los representantes de las administraciones públicas y los actores del sector privado hay que

---

<sup>354</sup> Como ejemplo de cooperación, en la reunión celebrada en 2007, la Conferencia ha aprobado el "Plan del Turismo Español Horizonte 2020" y el Plan operativo 2008-2012; también aprobó los Planes de Dinamización del Producto Turístico para 2008, todos ellos de carácter conjunto Estado-Comunidades Autónomas. Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante 2007, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, Dirección General de Cooperación Autonómica, Ministerio de Administraciones Públicas.

<sup>355</sup> TUDELA ARANDA, J.: *Régimen Jurídico...*, pág.83, 1999.

<sup>356</sup> PERÉZ FERNANDEZ, J. M.: *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pag 65.

señalar al **Consejo Promotor de Turismo**. Se crea en 1995 mediante Real Decreto 328/1995, de 3 de marzo, del Ministerio de Comercio y Turismo, con la intención de formalizar un espacio de colaboración sobre la promoción de turismo español. Sus funciones son emitir informes sobre los planes y programas de fomento del turismo y de promoción y comercialización exterior de ámbito estatal; proponer iniciativas de promoción exterior; asesorar sobre ámbitos y materias hacia los que deberían dirigirse los planes y programas de promoción e impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada. En 1997 se reestructura, adoptándose dos medidas básicas... *“establecer como preceptivos los informes del Consejo sobre los criterios básicos y las líneas generales de los planes y programas dirigidos al fomento del sector turístico y a la promoción y comercialización exterior del turismo español. En segundo lugar, amplía, de siete a diez, el número de representantes de los empresarios del sector turístico, con el fin de conseguir una mayor representatividad y participación del sector”*. El Consejo Promotor está adscrito a efectos administrativos a TURESPAÑA y responde a la idea de *“favorecer la participación de determinados agentes del sector turístico y de las Administraciones públicas competentes en dicho sector, en las funciones y actividades que corresponden al Instituto de Turismo de España”* (artículo 1 del RD 28/2/97).

En 1998, mediante Real Decreto 1116/1998, de 8 de junio, del Ministerio de Economía y Hacienda, se crea el **Observatorio del Turismo**, órgano colegiado, consultivo y asesor en materia de turismo, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaria de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. Actuará como órgano de información y estudio del sector turístico. A diferencia de los otros tres órganos de cooperación y coordinación; Comisión Interministerial de Turismo, Conferencia Sectorial y Consejo Promotor de Turismo, éste representa la totalidad de los agentes; públicos y privados, involucrados en la actividad turística. Por lo demás es un órgano adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la SECTYP al que corresponde informar y estudiar el sector turístico con

el objetivo de prestar asesoramiento para la mejora de la calidad y la competitividad turística<sup>357</sup>.

El Gobierno Socialista aprueba en 2005 la creación del **Consejo Español de Turismo CONESTUR**, (anteriormente denominado Consejo Promotor de Turismo), mediante Real decreto 719/2005, de 20 de junio, también un instrumento de cooperación para impulsar las políticas turísticas, con un carácter eminentemente técnico y de estudio. Su labor fundamental será la redacción de un plan de objetivos de promoción exterior que será estudiado de forma bilateral con todas las Comunidades Autónomas. En el proyecto se prevé que la Comisión Ejecutiva esté presidida por el Secretario General de Turismo y que formen parte de ella dieciséis miembros: ocho procederán de administraciones públicas y ocho de sector turístico empresarial y de las asociaciones sindicales<sup>358</sup>.

### **V. 3. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA**

La Administración de las Comunidades Autónomas es reflejo de la estructura organizativa de la Administración del Estado. Ciñéndonos a la organización administrativa del turismo, señalaremos que la práctica totalidad de las CCAA cuentan con una Consejería de Turismo; algunas de ellas asociadas a otros sectores, de los que también poseen competencia, como Deporte, Comercio, Consumo, etc.

Partiendo del reconocimiento del protagonismo autonómico en materia de turismo, la primera idea que es necesario resaltar es la consolidación

---

<sup>357</sup> TUDELA ARANDA, J.: *Régimen Jurídico...*, pág.83, 1999.

<sup>358</sup> VELASCO GONZÁLEZ, M.: "La política turística de la Administración Española", en *La actividad turística española en el 2003*. Madrid, AECIT/Ed. Universitaria Ramón Areces 3, Valencia, Tirant Lo Blanch, pag 107, 2004<sup>a</sup>.



de la denominación *Administración turística* en relación con el aparato organizativo existente en cada Comunidad Autónoma dedicado a la gestión turística. Esto es, en cada Comunidad Autónoma se ha desarrollado un aparato organizativo turístico, si bien diferirá en cuanto a su tamaño e importancia relativa de una Comunidad Autónoma a otra, y en cuanto a su forma.

La segunda idea, en parte ya apuntada, es que la organización administrativa autonómica en materia de turismo se caracteriza por su notable variedad organizativa, toda vez que el ejercicio de las competencias autonómicas se encomiendan a órganos administrativos de distinto rango; Consejería, Viceconsejería, Secretaría, etc.<sup>359</sup>

En el caso concreto de Andalucía, y en cuanto a lo que podríamos llamar su Administración central, cuenta con una **Consejería de Turismo y Comercio**, reestructurada mediante Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, que en su artículo 12 dice: Corresponden a la Consejería de Turismo y Comercio las competencias hasta ahora atribuidas a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, con excepción de las competencias en materia de deporte que, de acuerdo con el artículo 13, estarán adscritas a la Consejería de Cultura y Deporte.

Esta es la más reciente denominación de la Consejería, puesto que desde su creación, ha pasado por distintas denominaciones, dependiendo de la competencia asumida en otros sectores; Economía, Fomento, Transportes, etc. Denominaciones que le fueron asignadas mediante el correspondiente Decreto.

La Consejería de Turismo y Comercio, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por el Estatuto de Autonomía para Andalucía, le corresponden las relativas al turismo, al comercio y a la artesanía, ejerciendo estas competencias mediante la

---

<sup>359</sup> PERÉZ FERNANDEZ, J. M.: *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pag. 65.

planificación, la ordenación, la promoción y el desarrollo de dichas materias.

Como precedentes del Departamento competente en materia de turismo, señalaremos que en el periodo preautonómico comprendido entre los años 1979 a 1982, el turismo fue competencia de la Consejería de Economía, Hacienda, Comercio y Turismo, conforme al Decreto 4/1979, de 30 de julio. Con posterioridad, dicha competencia fue traspasada, según Decreto 42/1982, de 4 de agosto, a la Consejería de Comercio, Transporte y Turismo.

Con la puesta en marcha de la organización política y administrativa prevista en el Estatuto de Autonomía, cuyo pilar básico estuvo representado por la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el turismo se encontró incardinado en la Consejería de Turismo, Comercio y Transportes, según el Decreto 129/1982, de 13 de octubre. Durante el periodo de actividad de esta Consejería fue aprobada la Orden de 5 de noviembre de 1985, por la que se delegan competencias en materia de turismo.

Con los Decretos 130/1986, de 30 de junio, con la Consejería de Fomento y Turismo; 10/1987, de 3 de febrero, con la Consejería de Economía y Fomento; y 50/1988, de 29 de febrero, con la Consejería de Fomento y Trabajo, se puso fin a la década de los 80, caracterizada por la puesta en marcha e incipiente consolidación estructural de la organización administrativa. El Decreto 223/1990, de 27 de julio, de reestructuración de Consejerías, asignó en su artículo 3.º las competencias de ordenación y promoción del sector a la Consejería de Economía y Hacienda, cuya Dirección General de Turismo ejerció las funciones concretas de programar y definir las directrices en materia de ordenación del turismo; las competencias administrativas en relación con las empresas y actividades turísticas y la infraestructura turística; resolución de cuantos asuntos le correspondían reglamentariamente;

formulación y ejecución de los planes de promoción del turismo; e impulso de las labores de inspección con los planes aprobados al respecto.

Hasta 1996, después de una última asignación de competencias a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, según Decreto 1.487/1994, de 2 de agosto, la Dirección General de Turismo estuvo adscrita a las diferentes Consejerías mencionadas, lo que restaba fortaleza en la programación de actuaciones en el sector turístico y puesto de manifiesto por el mundo empresarial turístico, que reclamó la creación de una Consejería de Turismo, institucionalmente más acorde con el peso y trascendencia económica, social y de empleo que representaba el turismo en Andalucía.

Tal propósito vino propicio con el pacto de Legislatura entre el Partido Socialista y el Partido Andalucista, después de las elecciones de 1996, asignándose a este último la nueva Consejería de Turismo y Deportes, incrementándose notablemente el presupuesto de la misma en años venideros. En efecto, con el Decreto 132/1996, de 16 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, el turismo es asignado a la Consejería de Turismo y Deporte, cuya estructura orgánica fue establecida por Decreto 181/1996, de 14 de mayo. En su virtud fueron creadas dos Direcciones Generales; la de Planificación Turística y la de Fomento y Promoción Turística.

La anterior Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, nacida de las elecciones de 2004 y con la recuperación de su titularidad por el Partido Socialista, gracias a la mayoría absoluta obtenida y la desintegración del Pacto con el Partido Andalucista, fue creada por el Decreto 11/2004, de 26 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, y desarrollada por el Decreto 240/2004, de 18 de mayo, que aprobó su estructura orgánica. A la Consejería fue adscrita la empresa pública Agencia Andaluza de

Promoción Exterior (EXTENDA), conforme al artículo 8.2 del referido Decreto 11/2004, además de contar con la de Turismo Andaluz, S.A.<sup>360</sup>

Tras las elecciones generales andaluzas del 9 de marzo de 2008, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte mantuvo su denominación y competencias, a excepción sólo de la relativa a la Agencia Andaluza de Promoción Exterior (EXTENDA), la cual ha sido atribuida a la Consejería de Economía y Hacienda

Se sigue manteniendo la tradicional Viceconsejería, si bien las dos tradicionales Direcciones Generales, una para Planificación y otra para Fomento, pasan a denominarse, respectivamente, Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, y Dirección General de Promoción y Comercialización Turística. Pero el cambio más significativo, puesto de manifiesto en el mismo preámbulo del Decreto 240/2004, es la creación de una tercera Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística, potenciando con ello, entre otras funciones, el análisis de la evolución turística y del impulso de la calidad del turismo, en el marco de la Ley del Turismo.

En cada provincia existe una Delegación Provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Los organismos adscritos: hasta que se aprueben las correspondientes disposiciones normativas, seguirá adscrita la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía SA, si bien las competencias en deporte; CETURSA Sierra Nevada, S.A. y Promonevada, S.A. pasarán a la consejería competente<sup>361</sup>.

En cuanto a la organización administrativa en materia de turismo y junto a las Direcciones Generales y las Delegaciones Provinciales ya

---

<sup>360</sup> PRADOS PRADOS, S.: "La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo", *Estudios sobre el Derecho Andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008. pág. 109.

<sup>361</sup> Webde la Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/organigrama/consejeria.html> (Última consulta 01/11/2012)

mencionadas, la Administración turística e institucional adscrita a la Consejería está compuesta por los siguientes órganos:

**.- El Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo**, surgido en 1998 del I Pacto Andaluz por el Turismo, fue creado por Decreto 1/1998, de 7 de enero, dada *“la consideración del turismo como una actividad productiva en expansión que está generando riqueza y creación de empleo en nuestra Comunidad”*, según reza su exposición de motivos. Este órgano, cuyos precedentes fueron el Consejo de Turismo Andaluz y la Comisión Interdepartamental de Andalucía en materia de Turismo, está adscrito a la Consejería competente en materia turística y tuvo su respaldo en el artículo 11 de la Ley del Turismo, que lo define como de coordinación y consulta interna de la Administración de la Junta de Andalucía.

**.- La Empresa Pública Turismo Andaluz, S.A. (EPTASA)**. Al igual que en el deporte, la Administración turística autonómica optó por un ente instrumental en régimen de Derecho privado, como fue la Empresa Pública Turismo Andaluz, S.A. (EPTASA), constituida como sociedad anónima mercantil el 22 de diciembre de 1992, cuyo capital en su totalidad pertenece al Instituto de Fomento de Andalucía a través de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, S.A. (SOPREASA). El objeto social de esta Empresa es la difusión de información que favorezca el desarrollo turístico andaluz, potenciando el sector turístico y cuantas actividades tiendan a tal fin, cumpliendo sus objetivos en coordinación con la Dirección General de Turismo y bajo la supervisión de la Consejería.

**.- La Oficina de la Calidad del Turismo**. Creada por el artículo 12 de la Ley del Turismo, su desarrollo se debió inicialmente al Decreto 351/2003, de 16 de diciembre, de la Oficina de la Calidad del Turismo, el cual fue derogado por el vigente Decreto 150/2005, de 21 de junio, por el que se regula la Oficina de la Calidad del Turismo de Andalucía<sup>208</sup>, como órgano independiente de fomento y garantía de los servicios

turísticos que se prestan en Andalucía así como velar por la efectividad y garantías de los derechos reconocidos a los turistas por la Ley del Turismo. La Oficina depende de la Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística de la Consejería.

**.-El Centro Internacional de Turismo de Andalucía (CINTA).** Se trata de un organismo autónomo adscrito a la Empresa Pública de Turismo Andaluz, S.A., e instrumento de fomento del turismo en cuanto a información se refiere, con una central de reservas y con la finalidad de centralizar informáticamente el funcionamiento de las Oficinas de Información y la gestión y comercialización del turismo andaluz. Sus áreas de trabajo son la formación, el análisis e investigación, los sistemas de calidad, la innovación y tecnologías aplicadas, la cooperación turística internacional, los servicios profesionales y empresariales y la promoción de productos turísticos.

**.- La Escuela Oficial de Turismo.** Fue creada por Decreto 35/1996, de 30 de enero, dependiente de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística de la Consejería, sin perjuicio de las competencias de la Consejería competente en materia de educación, cuyas funciones son el desarrollo, coordinación y supervisión de las enseñanzas tendentes a la obtención del título de Técnico de Empresas Turísticas y Actividades Turísticas, el reconocimiento y expedición de los títulos sobre enseñanzas especializadas en turismo, el control de los centros docentes de enseñanzas turísticas especializadas, la colaboración con las Universidades andaluzas en el proceso de incorporación de las enseñanzas turísticas a la Universidad, así como impartir cursos de especialización.

En cuanto a la Administración de coordinación y consulta, se encuentran los siguientes dos órganos:

**.- Consejo Asesor en Materia de Turismo.** Órgano fundamental en la etapa de elaboración del desarrollo reglamentario de la Ley del Turismo,

su norma constitutiva es el Decreto 6/2000, de 17 de enero, por el que se crea el Consejo Asesor en Materia de Turismo, para el estudio y elaboración de normas legales y disposiciones de carácter general, similar al existente en deporte. El referido Decreto sufrió una modificación en su artículo 2.º, al añadirse un nuevo apartado 3.º, por el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, para limitar temporalmente a dos años las funciones de las personas que forman parte de este órgano en su calidad de juristas de reconocido prestigio.

Se trata de un órgano colegiado de carácter técnico consultivo, ejerciendo sus funciones a través de la emisión de dictámenes y evaluación de consultas que se le formulen, sin menoscabo de las funciones de asesoramiento encomendadas a otros órganos.

**.- El Consejo Andaluz de Turismo.** En desarrollo del artículo 10.1 de la Ley del Turismo, se aprobó el Decreto 21/2002, de 29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Turismo<sup>214</sup>, como órgano consultivo y de asesoramiento de la Junta de Andalucía en materia de turismo. Este órgano contaba ya con una temprana regulación normativa, como fue el Decreto 25/1980, de 15 de septiembre, por el que se crea el Consejo de Turismo de Andalucía, modificado en su estructura orgánica y funciones por el Decreto 155/1982, de 13 de octubre; normas derogadas por el referido Decreto 21/2002. En el Consejo están representadas las Entidades Locales andaluzas, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como aquellas otras organizaciones que se establezcan reglamentariamente (consumidores y usuarios)<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> PRADOS PRADOS, S.: *“La Administración de la Junta de Andalucía en materia...”,* op. cit., pág.114.

#### V. 4. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA DE LOS ENTES LOCALES

Los Entes Locales territoriales se organizan, fundamentalmente, en Provincias, Municipios e Islas (en los archipiélagos balear y canario), aunque también se configuran en Comarcas y Mancomunidades.

La organización local, generalmente, adopta dos formas: pública o semipública. La primera encuadra dentro de la Municipalidad o Ayuntamiento, como una Comisión especial que, formada por varios Concejales, atiende a la problemática turística juntamente con las de relaciones públicas, protocolos de actos, deportes y festejos populares.

El artículo 140 de la CE garantiza la autonomía de los municipios: *“estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos...”*

La Carta Europea de Autonomía Local<sup>363</sup>, en su artículo 4.2 expone que: *“2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”*. Así mismo, la Carta Europea de la Autonomía Local, indica en su artículo 4.6 que las Entidades Locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecte directamente. De esta forma, y sin perjuicio de las competencias de las instituciones comunitarias, las relaciones interadministrativas adquieren un especial significado, coexistiendo en la actualidad tres ámbitos de decisión; el estatal, el autonómico y el local.

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en su artículo 25 dice textualmente: *“...2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación*

---

<sup>363</sup> La Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 constituye el instrumento jurídico del Consejo de Europa que tiene como objetivo programático reconocer, promover y garantizar un estándar común y uniforme del principio de autonomía local en todos los estados miembros integrantes de dicha organización supranacional.



*del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.*

No obstante la normativa enunciada, el papel que se da a los municipios en materia de turismo es secundario, salvo que se cree un régimen especial para los municipios turísticos, como así ocurre en algunas Comunidades Autónomas españolas, como la andaluza. En este sentido, la ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía en su artículo 19 recoge la definición de Municipio Turístico considerándolo como aquel que cumpla una serie de requisitos y entre estos deberán figurar; la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística, así como un plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones.

En este sentido sobre *“Municipio Turístico”*, la Ley del Turismo de Andalucía regula una figura jurídica con algún precedente remoto. Son antecedentes de esta figura jurídica diversas disposiciones de la anterior etapa predemocrática que buscaban incentivar determinadas zonas de interés para el sector turístico. En esta línea la Ley de Centros y Zona de Interés Turístico y su Reglamento se abordó, con discutible acierto pero indiscutible decisión, la necesidad de potenciar las zonas turísticas<sup>364</sup>.

Como señala Isabel JAIMEZ GAGO<sup>365</sup>, lo que pretendió conseguir la Ley de Centros y Zonas era encauzar la extraordinaria afluencia de visitantes llegados a nuestro país a principios de la década de los sesenta y que necesitaban de toda clase de infraestructuras, equipamientos y alojamiento, así como paliar la tendencia natural de la iniciativa privada de invertir particularmente en aquellos lugares del territorio donde la inversión pueda obtener resultados máximos, con la consecuente

---

<sup>364</sup> RIVERO YSERN, J.L.: *Entidades locales y Turismo. Especial referencia al Municipio Turístico*. Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pág.121.

<sup>365</sup> JAIMEZ GAGO, I.: *Políticas Públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2004, págs.170 y ss.

aparición de aglomeración o congestión en áreas relativamente reducidas del litoral español.

Constituye la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento. Es decir, se pretende mayor onerosidad en la prestación de los servicios estableciendo medidas para alcanzar como mínimo lo siguientes fines:

- .- Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos.
- .- Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona.
- .- Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía.
- .- Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal.
- .- Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos.
- .- Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida.

Los fines descritos se conseguirán mediante ayudas. A tal efecto y entre otras, el Decreto 158/2002, deja claro que el régimen de ayudas financieras propio de los Municipios declarados Turísticos es, además de exigible, distinto e independiente del Régimen de los Municipios considerados como turísticos por la legislación reguladora de las Haciendas locales. Lo importante del precepto es su imperatividad en orden a la obligación de considerar esas ayudas por parte de la Administración autonómica en sus planes económicos sectoriales, incluido obviamente el Plan General de Turismo.

Por otra parte, se considera población turística asistida a la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio

pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística o pernoctación en alojamientos turísticos.

Para que un municipio sea declarado *turístico*, se tendrá en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación con los servicios básicos que presta el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida, así como a los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo.

En cuanto a la definición, hay grandes diferencias, entre CC.AA., en el tratamiento que dan en sus legislaciones al concepto de *“Municipio Turístico”*: unas Comunidades dedican varios artículos, con detalle, a ese término; otras únicamente ofrecen unas sugerencias; en algunas, como Madrid (Ley 1/1999 de Ordenación del Turismo), solo se hace referencia al concepto de *“zona turística saturada”*; y en otras, como La Rioja (Ley 2/2001 de Ordenación del Turismo), no se contemplan estos términos.

Los criterios propuestos por la legislación para la declaración de *“Municipio Turístico”* suelen vincularse a tres factores o criterios: la relación entre la población turística y el número de residentes y/o entre el número de alojamientos turísticos y el de viviendas de residencia primaria; la existencia de un producto o servicio turístico que genere gran afluencia turística y, el cumplimiento de parámetros cualitativos: protección del entorno, programas de calidad en la oferta turística, políticas de promoción turística del municipio, etc.

Independientemente de la figura del Municipio turístico, para los Entes locales, también en materia de turismo, son importantes las relaciones entre distintas Administraciones; *Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales*. El artículo 9 de la Ley 30/1992 contiene una remisión a la legislación básica de régimen local como normativa que regirá las relaciones entre Administraciones del Estado o de las Comunidades Autónomas con los Entes locales. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen local recoge en su artículo 57 la fórmula de la cooperación vía convenio en el ámbito local, al disponer que la cooperación

económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés local, se desarrollará con carácter voluntario mediante convenios administrativos.

La técnica de los convenios ha sido ampliamente utilizada en el ámbito turístico, para instrumentar la cooperación entre las distintas Administraciones públicas y entre estas y el sector privado. Como ejemplo y en el marco de las relaciones *Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales*, los convenios de colaboración establecidos son abundantes en cuanto al desarrollo y aplicación de *los Planes de Excelencia Turística y los planes de Dinamización Turística*.

A este respecto, hemos de decir que los Planes de Excelencia y Dinamización de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pyme han supuesto la generación de una nueva cultura turística en España y un claro ejemplo de cooperación con éxito entre las distintas Administraciones. El turista elige las vacaciones en función del destino. Es, por tanto, esencial trabajar a este nivel que es donde se determina la calidad de la experiencia turística y el nivel más cercano de intervención y de planificación. Uno de los elementos esenciales en la mejora de la sostenibilidad del sector turístico es el mantenimiento de la competitividad y mejora de los destinos. La recuperación de un destino maduro, el desarrollo de un destino incipiente o la planificación turística en una ciudad histórica, desde el punto de vista de la sostenibilidad, no pueden darse si no intervienen todos aquellos sectores que están directa o indirectamente relacionados con la actividad turística, especialmente, el comercio, la restauración y la oferta complementaria. La consideración del destino debe hacerse de forma integral, aunque siempre desde una visión turística y por tanto considerando al sector y a los turistas como protagonistas del programa<sup>366</sup>.

---

<sup>366</sup> Ministerio de Economía y Hacienda, *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Madrid, 1998.

Sin embargo, dicho lo anterior y a pesar de los instrumentos con los que se cuenta, el resultado de la escasa competencia que los Entes Locales ostentan en materia de turismo, no es otro que una escasa organización administrativa. Su actuación en esta materia únicamente se ha desarrollado en relación con las actividades de información y de promoción, cuyo reflejo es la existencia de los siguientes órganos: Los Patronatos de Turismo y Las Oficinas Municipales de Información Turística, aparte de los Consorcios de Turismo.

**Los Patronatos de Turismo** son organismos autónomos que dependen de las Diputaciones Provinciales o del Ayuntamiento respectivo. Gozan de Estatuto propio y su financiación es tanto pública como privada. Los provinciales cuentan con un Consejo de Administración, presidido generalmente, por el Presidente de la Diputación correspondiente, un Director Gerente, una Secretaría Técnica y varios Departamentos en los que se organizan y reparten las distintas tareas. Los Patronatos, entendidos éstos como entidades de Derecho Público creadas por Ley, con personalidad jurídica propia y patrimonios propios, independientes de los de la Administración, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.

Son pues entes instrumentales, distinguiendo la LGP dos tipos de patronatos: los de carácter administrativo y los de carácter comercial, industrial, financiero y análogos, entre los que hay que incluir los destinados a la promoción turística, radicando la diferencia esencial entre unos y otros en la mayor flexibilidad para los últimos de contabilidad, control y presupuestos, amén de poderse establecer en sus estatutos remisiones de su actividad al Derecho Privado.

Pero dada la complejidad de la actividad turística y la confluencia de intereses de distintas administraciones, como pueden ser los municipios

de una determinada comarca, las cámaras de comercio, autoridades portuarias, etc., la figura que mejor pueda amparar estas voluntades es la del Consorcio de Turismo<sup>367</sup>. Los Consorcios pueden adoptar la denominación de Patronatos de Turismo.

Los **Consorcios locales** son Entidades Locales dotadas de personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos, que vendrán definidos en sus propios estatutos.

El principio consorcio se manifiesta en la organización administrativa en éstas dos direcciones: como vinculación estable entre Entidades administrativas y como institución en que se insertan los particulares, y a la cual, el derecho le otorga, en ocasiones la cualidad de Entidad Administrativa (art. 7 LRJAP).

El ordenamiento vigente contiene dos prescripciones concretas que no impiden considerar otras posibilidades de vinculación consorcial. Por una parte, el ya citado art. 7 LRJAP se refiere a consorcios que puedan constituirse como instrumento de ejecución de convenios de colaboración suscritos entre el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las CC.AA.

Por otro lado el art. 87 de LBRL se refiere a las Entidades Locales podrán constituir consorcios con otras entidades Públicas para fines de interés común o con otras Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones Públicas.

Concretamente los consorcios turísticos son entidades locales que gestionan las actividades relacionadas con la promoción y el desarrollo turístico de un territorio determinado. Los consorcios aparecen cuando el conjunto de instituciones públicas y privadas de un territorio tienen necesidad de consolidar un instrumento común de administración y de

---

<sup>367</sup> FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, Jaime.: "Competencias y organización de las Administraciones Turísticas, *Actualidad Administrativa*, 1999, pág. 631.

gestión. En algunos casos, y en concreto en territorios con un tejido asociativo empresarial debilitado ha surgido como iniciativa del sector público del propio territorio.

En cuanto a **Las oficinas Municipales de Información Turística**, son de creación potestativa y dependen orgánicamente de la Diputación Provincial o de la Concejalía que asuma las competencias municipales en materia turística o de los Patronatos de Turismo.<sup>368</sup>

Como reflexión en cuanto a las entidades locales y la organización turística diremos, que ni el pasado ni el presente han sido excesivamente generosos con los Entes Locales en su relación con la política turística, pese a su innegable protagonismo. Si en la época del desarrollismo su posición fue abiertamente desplazada por un afán centralizador que sólo veía en las eventuales competencias locales un lastre para el desarrollo del formidable negocio, en la era constitucional el nacimiento de las Comunidades Autónomas ha limitado abiertamente la recuperación del protagonismo que en principio podría pensarse les puede corresponder<sup>369</sup>. Sin embargo, ello no obsta para que municipios, provincias, comarcas, mancomunidades y otros entes hayan desarrollado una determinada política turística y, por tanto, hayan establecido la correspondiente organización administrativa.

En cuanto a las funciones generales de la Administración local, en el ámbito turístico, de los Municipios, estas dependen principalmente del grado de competencias que se les ha otorgado. Como ya comentamos en el capítulo correspondiente a competencias, diremos que la atribución de competencias a los Municipios es consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de los intereses que les son propios (artículos 137 y 140 de la Constitución)

---

<sup>368</sup> ROCA ROCA, E. CEBALLOS MARTIN, M. Y PÉREZ GUERRA, R.: *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería, 1998, pág nº 46.

<sup>369</sup> PERÉZ FERNANDEZ, J. M.: *Derecho Público del...*, pág. 72

concretándose en la Ley de Bases Ley de Régimen Local, y sobre todo, en la normativa sectorial.<sup>370</sup>

Las competencias en materia de turismo que, con carácter general, la ley y normativa turística atribuyen a los ayuntamientos son las siguientes<sup>371</sup>:

.- La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal<sup>372</sup>.

.- La declaración de lo recursos turísticos de interés local y si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales.

.- El otorgamiento de autorizaciones, licencias y permisos que les corresponde aprobar de acuerdo con la legislación vigente.

.- La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos conforme a la legislación vigente.

.- El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo en su término municipal y el ejercicio de la potestad sancionadora, en los supuestos y con los límites establecidos por esta Ley y por las disposiciones que la desplieguen, en coordinación en ambos casos, con la administración de la Comunidad Autónoma.

.- La promoción del otorgamiento de denominaciones geoturísticas en los ámbitos territoriales en que se encuentran incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios, localizados dentro de su término municipal.

.- La prestación, en el caso de los municipios turísticos, de los servicios mínimos que se establezcan.

.- La participación en los procesos de planificación y ordenación del turismo en la Comunidad Autónoma.

---

<sup>370</sup> RIVERO YSERN, J.L.: *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Thomson-Civitas, Madrid., 2004.

<sup>371</sup> Ver por ejemplo en el caso de Cataluña, el artículo 68 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (DOGC núm. 3669, de 3 de julio de 2002). En Andalucía, se contemplan en el artículo 4 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo (BOJA de 30 Diciembre de 1999).

<sup>372</sup> El concepto de fomento, en lo que al específico campo del turismo se refiere, ha sido desarrollado



## **CAPITULO VI**

### **LA ADMINISTRACIÓN TURISTICA EN EL ESTADO ITALIANO**

#### **VI.1. INTRODUCCIÓN, REFERENTE HISTORICO**

La Administración turística del Estado italiano por ser Italia considerada secularmente como una potencia turística y pertenecer al mismo entorno mediterráneo, es merecedora de estudio comparativo con la española, y a esto dedicamos este capítulo.

Ya nos encontramos en el sexagésimo Gobierno de la era republicana, la cual se inició con el Gabinete Parri el 21 de junio de 1945, estamos en la XVI legislatura y no obstante la importantísima función que juega el turismo, aún sigue siendo válida la célebre definición “turismo, un gigante económico pero un enano político”. Sin embargo, es tal la categoría de esta materia, que sugiere pedir una acción decisiva de la política. En este sentido, incluso, se quiere el regreso del Ministerio de Turismo, y del mismo modo también, la política manifiesta interés en la demostración de las relaciones aprobadas por la Décima Comisión de la Cámara el 27 de febrero de 2008 sobre el estado de actuación de la ley 135/2001, concerniente a la reforma de la legislación nacional del turismo.

De hecho, como ejemplo y siguiendo con la importancia del turismo en la economía italiana, en la precedente legislatura a la que nos encontramos, se mostró no obstante, un notable movimiento de la moneda (atribuido a los recursos turísticos tanto directos como indirectos, cerca de 140 millones de euros en el 2006), debido a un retroceso de la posición de Italia dentro de los diez primeros del turismo mundial; se bajaba del tercer al quinto puesto siendo superada recientemente por China. El informe de actividades de la Comisión atribuyó los problemas un poco a todos los protagonistas: al Gobierno que no manifestó una

acción política determinada, a las Regiones que no han colaborado entre ellas y el Gobierno y a los Entes locales que han manifestado una dispersa atomización y pobre sinergia con fuerza necesaria para el desarrollo del sector. Las razones se encuentran, sobre todo, en el preocupado iter ordinamental del turismo que ha visto la sucesión de varios titulares y la oposición, durante muchos años, del Centro hacia las Regiones, así como en el sistema seguido para sostener el sector en el momento de la intervención, ya en un nivel central o ya en un nivel regional, aplicando demasiado tiempo más bien una lógica extraordinaria que una programación más meditada.

La intervención del Gobierno en el campo turístico se remonta al 1931, cuando por el regio decreto ley de 23 de marzo n. 371, fue instituido un Comisariado responsable de la dirección y la coordinación de toda la actividad nacional concerniente al turismo. Junto al Comisariado fue puesto el Consejo Central del Turismo con funciones consultivas, mientras era ya operante el Ente Nacional para la Industria Turística (entonces, Ente Nacional Italiano del Turismo) para la potenciación interna y la promoción en los mercados exteriores.

En el 1934, las atribuciones del Comisariado fueron devueltas al Subsecretariado de Estado para la Prensa y Propaganda, órgano de la presidencia y, se estableció la Dirección General para el Turismo. En 1935, el Subsecretariado se convirtió en Ministerio para la Prensa y la Propaganda y, en el 1937 en Ministerio de Cultura popular; el turismo dejaba la Presidencia del Consejo para ser gestionado por la Administración que había tenido a cargo la promoción de Italia y del régimen fascista, delante del mundo entero.

En el 1943, con la desaparición del Ministerio de Cultura Popular, las competencias turísticas fueron delegadas al Subsecretariado de Estado de Interior, en 1944 la materia pasó nuevamente a la Presidencia del Consejo a través del Subsecretariado de la Prensa e Información y después, en el 1947, a un Comisariado para el Turismo.

El sector, con la ley 31 de julio de 1959, n. 617, fue transferido al Ministerio del Turismo y del Espectáculo que continuó utilizando la estructura periférica. Los organismos autónomos y las autoridades provinciales, así como el Consejo Central, continúan el incentivo y la regulación de la actividad. Disminuye, sin embargo, la actividad de control mientras que se afirma la autonomía que lleva a transferir a los Entes Locales las funciones en materia turística en 1972, transferencias que se perfeccionan en 1977 con el Decreto de la Presidencia n. 616.

Se debe recordar que, mientras en los años 60 la intervención del Ministerio, como consecuencia de la actividad anterior resultó principalmente concentrado en la receptividad, con el paso de tiempo se caracterizó a través de varias leyes; 685 del 1967, 326 del 1968, 717 del 1965, 614 y 445 del 1966, adquiriendo caracteres extraordinarios de cara a la zona del Mediodía italiano, la Italia central, y los Apeninos centro-septentrionales.

La primera Ley Marco sobre el turismo de 1963, dispone también de una intervención adicional del Estado en el desarrollo y equilibrio territorial de la actividad, con referencia específica a las áreas del Mediodía, así como para fomentar la estructura receptiva de los servicios turísticos y de los centros de vacaciones, incluso el turismo náutico, el congresual y el termal. Los fondos fueron transferidos a las Regiones.

En 1988, el Ministerio se hace artífice, entonces, de la ley n.556 que aprueba 400 millardos para la iniciativa turística nacional y regional. El turismo viene sostenido también por la ley n. 424 de 1989 que buscaba contrarrestar los efectos negativos de la polución del mar Adriático sobre la oferta balnearia; en los años noventa la intervención y prosecución fue a través de la ley n. 488 de 1992, diseñada para el sector industrial y que en julio de 1998 se extendía a las empresas turísticas.

El surgimiento paralelo del federalismo, en 1992, pone fin al apoyo a la Ley Marco incluso si no hubiesen cambiado los requisitos a los que los Entes locales no podían hacer frente; las Regiones de hecho, de los

setenta a los noventa, han perseguido la intervención ya desempeñada por el Estado pero no han efectuado una programación general, permaneciendo cada una anclada a su propio ámbito territorial.

En 1993, el Ministerio era suprimido y la gestión era seguida por la Presidencia del Consejo de Ministros, con la creación de un Departamento, a través del Fondo para la Recualificación de la Oferta Turística creado en 1995, utilizando recursos financieros no utilizados por los Entes Locales.

No obstante la acción incentivadora del Ministerio, el empuje federalista había desarrollado una notable conflictividad que no fue resuelta por la nueva Ley Marco de 2001, abrumado por la reforma que en el mismo año reescribe el artículo 117 de la Constitución, ampliando las facultades de los órganos locales en materia turística<sup>373</sup>.

Podíamos afirmar que los resultados de la intervención regional siguiente del federalismo, ha comportado un desarrollo turístico de *marcha de leopardo*, con algunas Regiones que han mantenido resultados notables, como el Piamonte y la Puglia por ejemplo, mientras que otras, y por todas se cita a la Campania, no encajan en una dinámica de crecimiento porque seguía siendo prevalente el interés local con poco margen de maniobra y escaso recurso para inversiones.

El nuevo momento central no encontró demasiado crédito, ni con las Regiones ni con el Estado, en parte por el abandono de la noción anticuada de pertenencia a la esfera de los servicios y su cualificación como actividad industrial, se decidió entonces, transferir la gestión al Ministerio de Industria: el departamento se transformó en Dirección General y tal denominación se mantuvo incluso cuando el Ministerio de Industria pasó a denominarse Ministerio de la Actividad Industrial, a causa de la mencionada reforma del 2001.

---

<sup>373</sup>SERENO, Antonio.: "Turismo tra passato e futuro", *R d T Rivista del turismo*, nº 3, 2008 págs. 540-559.

En tanto, los entes territoriales habían comprendido que era un mejor sistema de gestión del sector: la autocoordinación a través de la Conferencia Estado-Regiones. Se puede afirmar que mientras se efectuaba la transferencia a la industria, las Regiones consideran insuficiente la exigencia de una referencia más autorizada que la tenida en cuenta por las competencias exclusivas de los entes, mientras los estudiosos evidenciaban que el sector era un hecho social difícilmente reconducible a la lógica industrial.

Con la ley 14 de agosto de 2005 n. 80, se prevé la reforma del ENIT en Agencia Nacional del Turismo, con la competencia de promover la imagen unitaria de la oferta turística nacional y favorecer la comercialización, operando también en el interior del País a la vez que en su mercado exterior. Al mismo tiempo y en esa misma reforma del ENIT, con el fin de asegurar la coordinación de las políticas de dirección del sector turístico y su promoción en el exterior, ha sido instituido el Comité Nacional para el Turismo con motivo de orientar la acción de apoyo sobre el territorio y dirigir la actividad del ENIT-Agencia de la promoción. Este Comité Nacional del Turismo se crea con el fin, aparte de lo ya descrito, para la promoción del turismo en el extranjero.

El Comité Nacional instituido está formado por los titulares de las Administraciones interesadas, el Presidente de la Conferencia Estado-Regiones y por los representantes de los organismos locales que forman parte de la Conferencia y, por las principales Asociaciones del sector y Cámaras de Comercio.

El Comité contó con el apoyo del Observatorio Nacional en las tareas de detección, investigación y estudio.

La gestión del turismo, es devuelta (2005), entonces, a la Presidencia y a un organismo de asesoramiento e impulso, como el antiguo Consejo Central, donde están los representantes involucrados en el turismo de todos los entes locales.

Por el momento y en este orden de cosas, e intentando seguir un orden cronológico, tenemos constancia de que el Gobierno nombró un Subsecretario con específica delegación en materia de turismo, cumpliéndose el compromiso adquirido en la Ley 24 de noviembre de 2006 n. 286, en el artículo 2.98: *las funciones en materia turística son ejercitadas por la Presidencia del Consejo de Ministros en el cuadro de la reordenación de la PA.*

Con esta norma se vuelve al inicio del Novecientos, cuando el régimen fascista ejerció el control del sector a través de la Presidencia deseando imprimir el máximo empuje posible al turismo, considerado un eficaz instrumento de progreso económico y social del País, que era, por tanto, como una guía autorizada.

Siguiendo el orden cronológico mencionado, llegamos al Decreto que acompaña a los presupuestos del 2007 que instaura dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, al Departamento para el Desarrollo y la Competitividad del Turismo. En cuanto a una nueva política de desarrollo, esta se confirmó en la ley de presupuestos de 2008, con las normas concernientes al mercado y las líneas de promoción y a través de los sistemas de clarificación del sistema operativo.

Finalmente, con ocasión del 150 aniversario de la unidad de Italia, el decreto del Presidente del Consejo del 24 de abril de 2007, dispone la creación de un Comité para la planificación y la organización de las intervenciones conexas a las celebraciones en relación con las administraciones regional y local. El organismo compuesto por el Ministro para Bienes y la Actividad cultural y los Ministros de Economía, de Finanzas, de Infraestructuras y de Asuntos regionales, tiene las siguientes competencias:

.- promoción de la actividad o de competencias organizativas de otras instituciones, iniciando relaciones con agencias y organizaciones que participen en las celebraciones;

.- predisposición del programa de las manifestaciones celebrativas de carácter nacional;

.- promoción de difusión, a nivel nacional e internacional, de los eventos conexos a las celebraciones;

.- planificación y selección de planificación estructural del territorio con intervenciones dirigidas a crear y complementar obras de relevante interés cultural y científico;

.- preparación del plan del estado financiero

El Comité ha sido constituido en la consideración que las intervenciones se preocupen de la mejora de la capacidad organizativa receptiva de los centros interesados, y la realización y complementariedad de infraestructuras de relevante carácter cultural con particular atención a las ciudades de Roma, Torino y Florencia para las cuales, parece útil la coordinación para una mayor visibilidad de Italia.

Debemos recordar que en Italia se podrá disfrutar de una manifestación de gran relieve promocional, la Expo 2015, donde se prevé que asistan más de 29 millones de visitantes durante seis meses que durará el evento, para el cual ya se está trabajando según la justa óptica de la sinergia entre los entes locales con los agentes sociales y con el Gobierno.

Este objetivo es más que útil en presencia de las autonomías locales y por la escasa sinergia manifestada hasta el día de hoy de los operadores: por lo tanto, se debe continuar en la política de comunicación y mediación de modo que la intervención pueda producir los mejores frutos posibles y no se disperse en la política de reivindicaciones locales o sectoriales, debe fortalecerse el empuje del sistema de accionamiento para que se puedan optimizar las diferentes operaciones de acuerdo con las funciones de todos.

Parece obligada, por tanto, una programación nacional del turismo que garantice la transparencia del mercado y una acción paralela de coordinación de las políticas de los entes territoriales, no sólo las Regiones sino también Provincias y Municipios, ahora parte del federalismo. Será, pues, oportuno insistir sobre la responsabilidad, a todos los niveles, de modo que se comprenda que el turismo, como realidad social generalizada e irreprimible, es un instrumento de progreso cultural aparte de económico, que cultiva la política de la hospitalidad como instrumento primario que es de la promoción.

Aquello que se quiere sugerir para dar la mayor eficacia al concierto entre los protagonistas del turismo y un mecanismo que da validez absoluta a las determinaciones, ya en las actuaciones de la política de programación, ya en la transposición de la directiva comunitaria en materia de turismo; un instrumento utilizado en las Regiones que lo reconocen y en el cual está presente el Gobierno: la Conferencia unificada Estado-Regiones.

Desde hace algún tiempo, en la Conferencia se discuten las acciones de política del turismo, pero la discusión es un evento ocasional y esporádico porque carece de una oficina-Comité-, que si existe para otras materias, que siga de manera específica al sector en modo de ofrecer un soporte técnico continuo y una información constante, que contengan medidas bien estudiadas y que la Conferencia tenga la facultad de emitir decisiones con carácter obligatorio y validez general sobre todo el territorio nacional antes incluso que las autonomías locales den el paso. Esta parece ser la única manera para superar los obstáculos de gestión del turismo que, por su naturaleza transversal, interesa campos múltiples de la vida social y económica y tiene necesidad de medidas ciertas, de rápida actuación y validas *erga omnes*.<sup>374</sup>

En el Comité de la Conferencia deberían participar los empleados del Departamento que han gestionado la intervención extraordinaria del

---

<sup>374</sup> SERENO, Antonio.: "Turismo tra passato e futuro", *R d T Rivista del turismo*, nº 3, 2008 págs. 540-559.



Estado y, al menos, cuatro coordinadores regionales, o sus delegados, en representación del Norte, Centro, Sur e Islas, de modo que se pudiera expresar la variada complejidad del territorio y sus específicos valores y debilidades.

De esta manera se puede resolver el momento político confiado a la Presidencia del Consejo y al Comité Nacional para el Turismo, con el momento administrativo a través de un órgano en el que han participado todos los titulares del poder y en el que está bien articulada la realidad turística.

Hoy, de hecho ocurre, se toma conciencia de que el federalismo está seguramente radicado en el sistema institucional por lo que parece estéril invocar el reforzamiento del Centro, a través del retorno al Ministerio de Turismo, mientras el ordenamiento del País sigue siempre más la línea de las autonomías: la solución mejor es la de crear sinergias adecuadas en la toma de decisiones o de hacer efectivo las políticas operativas, superando las actuales situaciones de conflicto latente que disminuye las acciones y crea problemas incluso con la U.E.

Las autoridades proponen con fuerza la necesidad de coordinar los 21 centros del poder local, ya sea por lo que concierne a la estructura del sector, ya sea respecto a la promoción en el extranjero, que es más eficaz si es llevado en nombre de Italia como conjunto. La acción de la Presidencia del Consejo, a través del mecanismo descrito, parece útil para superar cada dificultad. Si a esto se suma que el ENIT-Agencia está incardinado en este sistema y sostiene al facultad de apoyar eventos e iniciativas que se desarrollan en su territorio, no podemos estar satisfechos por una vuelta a lo antiguo, por decirlo así, porque puede marcar el momento del impulso para nuestro mercado y la definitiva y necesaria aclaración del marco institucional dentro del cual ejercitar la

política del turismo italiano, en el cuadro de la programación económica nacional y en el respeto de la normativa federalista<sup>375</sup>.

## VI.2. PERFIL HISTORICO DE LA MATERIA TURISTICA EN ITALIA

El fenómeno turismo asume, en el ordenamiento italiano, un particular interés en razón de las características territoriales y culturales del País. Lo que, por un lado, justifica la abundante reglamentación jurídica adoptada en la materia y, por otro lado, la atención constante de los poderes públicos y de los sujetos representativos de las asociaciones de los empresarios turísticos y de los consumidores.

El turismo, de hecho, representa cerca del tres por ciento del producto interior bruto italiano y produce una ocupación de, al menos, un millón de personas. Cada año se asiste a un notable flujo de entrada de turistas en Italia. Como ejemplo, en el año 2011 fueron registrados 46.1 millones de llegadas con un porcentaje de incremento del 6.71 % respecto al año anterior<sup>376</sup>.

Los intereses, sin embargo, que el fenómeno implica son múltiples y heterogéneos: son públicos, en cuanto a lo que respecta a la necesidad de orden y elementos de seguridad y orden publico (incluso en orden a los flujos de extranjeros de entrada al territorio nacional), de tutela del patrimonio histórico-artístico, de promoción, valorización y defensa ambiental del territorio y de protección de la salud pública.

---

<sup>375</sup> SERENO, Antonio.: "Turismo tra passato e futuro", *R d T Rivista del turismo*, nº 3, 2008, págs. 540-559.

<sup>376</sup> UNWTO Tourism Highlights, 2012 Edition. Véase también Istat Statistiche sul turismo, in *Annuario turistico italiano 2012*, págs. 465 y ss; Istat. *VI Rapporto sul turismo italiano*, Ministero del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo, Firenze, 2012.

También hay intereses concretamente privados, es decir, de tipo empresarial y económico, de ocio y protección de la colectividad para todo lo que concierne al tiempo libre y, de promoción de la iniciativa de carácter social. Siendo, sin embargo, un fenómeno estrechamente relacionado a la realidad social, es todavía difícil de delimitar la connotación jurídica. Se trata, como se ha señalado en diversas ocasiones, un campo multiusos no circunscribible bajo el perfil teórico y científico en sus diferentes aspectos.

Una definición formulada de una conocida doctrina<sup>377</sup>, distingue entre turismo activo; que hace el turismo, y turismo receptivo; los que llevan a cabo actividades con el fin de recibir al turista. Ambos perfiles, sin embargo, no son reconducibles en ningún modo a la “actividad de contornos netos”. Entonces, se considera preferible concluir que “la exacta individualización del turismo activo tiende a la indiferencia”, mientras que el turismo receptivo se confunde en el ámbito de toda la actividad económicas libre y subyacente.

Es preferible, en definitiva, identificar al turismo como un hecho jurídico que da lugar a una serie de relaciones heterogéneas, caracterizadas todas por un viaje o una estancia de sujetos no residentes. Es materia, entonces, estrictamente conexas con otras disciplinas relativas a diversos sectores en lo económico, recreativo-artístico, cultural, sanitario y ambiental.

El artículo 117 de la Constitución italiana asigna al turismo entre las materias de competencia exclusiva de las regiones, en cuanto a materia no reservada a la legislación exclusiva o concurrente del Estado. Las relativas funciones son ya identificadas por el legislador en el artículo 56 del Decreto Presidencial de 24 de julio de 1977, n.616, concernientes a los servicios, estructura y la actividad pública y privada referida a la organización y desarrollo del turismo regional, incluidos los aspectos recreativos.

---

<sup>377</sup> GIANNINI e O. SEPE.: “L’organizzazione turistica in Italia”, in *Rivista Diritto pubblico*, 1996, págs. 768 y ss.

El decreto legislativo de 31 de marzo de 1998, n.112, precisa que tales funciones incluyen instalaciones, subvenciones, contribuciones e incentivos denominados, sin embargo, en favor de las empresas turísticas. Lo que confirma que la actividad de financiación del sector es parte integrante de las funciones desempeñadas por los poderes públicos para la finalidad de promoción y desarrollo del sector.

La Ley Marco del 29 de marzo de 2001, n.135, la primera aprobada a la entrada en vigor de la ley constitucional del 18 de octubre de 2001, n.3, introduce nuevas funciones del Estado, como ejemplo la promoción de los derechos del turista, encomendando al Ministerio de la actividad productiva la redacción de la Carta de derechos del turista<sup>378</sup>.

La variedad de intereses participados y la dificultad de identificar el ámbito de las atribuciones de la organización pública del turismo, también han producido una compleja articulación de estructuras pertinentes en la materia con el curso de los años. Después de la reforma del Título V de la Constitución italiana, es ahora confiada a las Regiones la nueva definición de las funciones administrativas en la materia y la individualización de la correspondiente estructura organizativa.

### **VI.3. DIFERENTES FASES DE INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL TURISMO**

Podíamos distinguir, bajo un perfil de sistematización histórica, cinco fases, cada una caracterizada por una diferente intervención de los poderes públicos.

En una primera fase, a partir del final del siglo XIX, el desarrollo del turismo está confiado en la mayor parte, a los organismos de tipo privado.

---

<sup>378</sup> DIAMANTI, Elisabetta.: *Trattato di diritto amministrativo* di CASSESE SABINO, Giuffré Editore, Milano, 2008, págs.3627-3647.

Se instituye, de hecho, el Club Alpino en 1863, el Touring Club Italiano en 1894 y la Liga naval en 1899. A estas asociaciones de carácter privado se unen las asociaciones *Pro-loco* hacia principios de 1900, con el fin de promover iniciativas turísticas de sujetos privados. No existe, por tanto, ninguna intervención pública.

En la segunda fase, el ámbito de acciones de los poderes públicos comienza a interesarse por el sector turístico, pero de modo fragmentario, desarticulado. La tipología de las intervenciones se circunscribe, casi exclusivamente, a la investigación, la información y la propaganda de la iniciativa turística<sup>379</sup>.

La primera intervención pública de cierta relevancia se realiza con la aprobación de la Ley de 11 de diciembre de 1910, n.855, en base a la cual, los municipios con particulares condiciones climático-ambientales adquieren el poder de aplicar una tasa sobre la estancia a los turistas visitantes.

En el mismo periodo, se instituye el Ente nacional de la industria Turística para la reconstrucción de la industria hotelera después de la Guerra<sup>380</sup>; en 1926 se transforman las *Pro-loco* en Empresas autónomas municipales de atención, alojamiento y turismo<sup>381</sup>.

Posterior y sucesivamente, durante el régimen fascista, se asiste a la primera tentativa de reordenación de las funciones a nivel central y local: en 1931 se instituye un organismo de coordinación nacional, el Comisariado del turismo dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros, al cual se le asignan las atribuciones del ENIT y otras funciones de dirección y vigilancia. Al mismo se le adhiere un comité consultivo, el Consejo Central de Turismo.<sup>382</sup> Pero el Comisariado queda absorbido por

---

<sup>379</sup> DIAMANTI Elisabetta.: *Trattato di diritto amministrativo...*, págs.3627-3647.

<sup>380</sup> R.d.l. 12 de octubre de 1919, n. 2009.

<sup>381</sup> R.d.l. de 15 de abril de 1926, n. 765

<sup>382</sup> R.d.l. de 20 de abril de 1931, n. 371

el Subsecretariado de Prensa y Propaganda, quedando este último, a su vez, eliminado al término del régimen fascista y sustituido con un nuevo Comisariado para el turismo.<sup>383</sup> A nivel local, sin embargo, en 1935 se constituyen los Entes provinciales del turismo.

En la tercera fase, se caracteriza por una nueva disciplina prevista en la Constitución italiana, que confía la materia turística y la industria hotelera a la potestad normativa y administrativa de las Regiones (art. 117 y 118 Constitución). También, los Estatutos regionales asignan a la potestad legislativa regional la competencia y adoptan normas en materia turística.

Sin embargo, hasta la imposición de las regiones ordinarias, la estructura organizativa de las funciones del turismo se confunden y fragmentan, no en todos los casos, en un proceso de centralización sustancial de sus funciones<sup>384</sup>.

No obstante, el Ministerio de turismo, del Deporte y del Espectáculo, instituido por ley de 31 de julio de 1959, n.617, se convierte en el titular de las funciones de la administración directa del derecho debido a las Regiones. La política de centralización se persigue por la adopción, en base a la delegación prevista en el artículo 10 de la ley n. 617/1959, de cuatro normativas sobre la organización pública del turismo.<sup>385</sup>

El decreto de la Presidencia de 27 de agosto de 1960, n. 1041, reforma el ordenamiento del ENIT y modifica la denominación en Ente nacional italiano del turismo. En particular, el Ente pierde las atribuciones de tipo general y restringe la propia esfera de actividad a solamente la promoción de los flujos turísticos según la directiva dada por el Ministerio. El decreto de la Presidencia de 27 de agosto de 1960, n. 1042, reordena las empresas autónomas, a las que les confían el aumento y el desarrollo del

---

<sup>383</sup> D. Ig. C.p.S.de 12 de septiembre de 1947, n. 941.

<sup>384</sup>DIAMANTI Elisabetta.: *Trattato di diritto amministrativo...*, op. cit., págs.3627-3647.

<sup>385</sup> Sulle riforme del 1960, CHITI, M.P.: *Profilo pubblico del turismo*. Milano, Giufre Editore, 1970, págs. 62 y ss.

sector (en la ubicación definida por decreto ministerial), el cuidado, el alojamiento y el turismo, los cuales deben perseguirse, también, a través de la iniciativa de valorización del territorio. Las empresas autónomas son, sin embargo, los órganos privilegiados del Ministerio, y su reconocimiento es realizado a través de un decreto del Ministerio de Turismo en consulta con los Ministros de Interior, Hacienda y Finanzas.

El decreto de la Presidencia de 27 de agosto de 1960, n.1043, disciplina el Consejo Central del Turismo, con funciones consultivas y de estudio, en el cual participan los representantes de los diversos ministerios que han sido interesados de alguna forma en el turismo.

El decreto de la Presidencia de 27 de agosto de 1960, n. 1044, reordena los Entes Provinciales del Turismo, cualificándolos como el principal organismo público periférico que supervisa toda la actividad turística en el ámbito provincial; son todas las funciones llevadas a cabo, de coordinación, a nivel provincial y también aquellas expresamente delegadas del Ministerio central. Su naturaleza de organismo periférico de la administración central, es acentuada por la composición de los órganos directivos que son determinados en la mayor parte por el Ministerio del Turismo y por el Gobierno. Así mismo, son financiados principalmente por las subvenciones del Gobierno.

La cuarta fase, se inicia con la creación de las regiones de Estatuto ordinario y continúa hasta la aprobación de la Ley Marco, n. 135/2001. Es el periodo del reconocimiento lento y gradual del turismo como materia típicamente de interés regional, han sido necesarios casi treinta años para asistir al efectivo vuelco de las funciones inversoras centralizadas del turismo. La intervención estatal, en esta larga y compleja fase, está caracterizada por las exigencias de reglamentación de la materia y por el gradual trasvase de las competencias hacia las Regiones<sup>386</sup>.

---

<sup>386</sup>DIAMANTI, Elisabetta.: *Trattato di diritto amministrativo...*, pags.3627-3647.

Una primera etapa del proceso de descentralización de las funciones aparece cuando se aprueban los Decretos de la Presidencia, de 14 de enero de 1972, n. 6 y el de 24 de julio de 1977, n. 616, con los que se transfieren a las regiones todos los servicios, la estructura y la actividad inherente al turismo. Al Estado le quedan, pues, solamente algunas funciones generales de dirección y coordinación, en conformidad con los objetivos de programación económica nacional del turismo en el extranjero, a través del ENIT, de vigilancia sobre los principales Entes que realizan funciones relevantes para el turismo (Club Alpino Italiano, Automobil Club d'Italia y Enit), y las funciones más específicas acerca de los requisitos de concesión de licencias para la Agencias de Viajes, las autorizaciones de Oficinas de representación en el extranjero, la definición de las localidades de interés turístico y la clasificación de las estaciones de cuidados, estancia y turismo.

Como resultado de la regionalización, se modifica la estructura organizativa central suprimiendo, dentro del Ministerio, la Dirección General del Turismo e instituyendo, con la Ley Marco de 17 de mayo de 1983, n. 217<sup>387</sup>, dos nuevos organismos que toman el lugar del Consejo Nacional del Turismo.

El pase de las funciones a las regiones recibe un fuerte impulso con el referéndum de abril de 1993, propuesto por algunas de las regiones: el éxito positivo de la consulta popular determina el correspondiente Decreto Presidencial de 5 de junio de 1993, n.175, que declara la derogación de la ley n. 617/1959, instituida por el Ministerio del Turismo y del Espectáculo.

La reordenación de las funciones del Ministerio está desarrollada en la ley de 30 de mayo de 1995, n. 203<sup>388</sup> que la transfiere a las regiones, con

---

<sup>387</sup> Sui contenuti della ley, n. 217/1983, si v. per tutti, CHITI, M. P., "La legge quadro sul turismo", *in Regioni*, 1983, págs.881 y ss.

<sup>388</sup> La ley convierte, con modificaciones, el decreto ley de 29 de marzo de 1995, n. 97. La misma ley, n. 203/1995, somete el asunto, al reglamento del gobierno, de una nueva reorganización del ENIT.



excepción de las que se conservan para la Presidencia del Consejo de Ministros en orden a la definición de la política del sector y de la línea de dirección en el ámbito de una programación trienal.

Al departamento de turismo instituido<sup>389</sup> dentro de la Presidencia se le atribuyen, entre otras, competencias sobre la actividad necesaria para la participación de Italia en las políticas comunitarias y para la promoción de la imagen de Italia en el extranjero.<sup>390</sup>

Acto seguido a las políticas del gobierno, de descentralización administrativa, motivadas por las soluciones adoptadas por el legislador, no siempre coherentes con los éxitos del referéndum de 1993,<sup>391</sup> a continuación se aprobó el decreto legislativo n. 112/1998, en actuación de la ley de 15 de marzo de 1997, n. 59, en sus artículos 43, 44, 45 y 46<sup>392</sup>, que identifican las funciones residuales estatales en materia de turismo y operan una sistemática de la materia proporcionando expresamente la derogación de las normas que son incompatibles con la nueva estructura.

El artículo 10, in fine, del decreto de 30 de julio de 1999, n. 303, transfiere al Ministerio de Industria, Comercio y Artesanado las competencias relativas al turismo en cuanto “no imputables a las funciones autónomas de impulso, dirección y coordinación del Presidente”. Contextualmente, transfiere las correspondientes estructuras y recursos financieros, materiales y humanos.

La decisión sobre la reforma de la organización del gobierno<sup>393</sup>, también establece normas para la racionalización, reordenación,

---

<sup>389</sup> D.P.C. 12 de marzo, 1994

<sup>390</sup> FRANCHINI, C.: “Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo”, in *Giornal di Diritto Amministrativo*, 1995, pág.877.

<sup>391</sup> C. cost., 10 de febrero de 1997, n. 16, in *Cons. St.*, 1997, II, pag.946

<sup>392</sup> ROCELLA, A.: “Turismo, artículos 43/46, in *Commentario al decreto legislativo de 31 di marzo, n. 112, recante*” “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti local, in attuazione del capo I della legge de 15 de marzo 1997, n.59”, in *Regioni*, 1998, págs.630 y ss.

<sup>393</sup> Approvato con Decreto Legislativo, 30 de julio de 1997, n. 300.

supresión y fusión de la administración central del Estado, confiado al nuevo Ministerio de la Actividad Productiva las funciones y las competencias asignadas al Estado en materia de turismo e industria hotelera (art. 27), en particular relativamente a la definición, de acuerdo con las regiones, principios y objetivos para la valorización y el desarrollo del sistema turístico y la coordinación de la actividad estatal conexas a la promoción, desarrollo y valorización del sistema turístico nacional ( art. 28).

La quinta fase podemos establecerla, raíz de los casos de simplificación de las empresas del sector y de la modernización de la normativa aplicable para la protección de los consumidores, cuando es aprobada la Ley n. 135/2001, y se establece una reforma de la legislación nacional del turismo. Esta ley, que inicia esta quinta fase, es adoptada en el ejercicio de una potestad legislativa concurrente prevista en la originaria formulación del artículo 117 de la Constitución, representa la vuelta de una centralización de las competencias en materia de turismo, con la ampliación de las funciones normativas y administrativas asignadas a la Presidencia del Consejo, al Ministerio de la actividad productiva y a los organismos instituidos que operan dentro de estas Administraciones.<sup>394</sup>

No obstante de ser el reclamo más veces introducido en el principio de subsidiariedad<sup>395</sup> y, diferenciación de adecuación en la asignación de tareas entre las Entes locales<sup>396</sup>, de eficiencia, economicidad y simplificación de la disciplina, la Ley Marco n. 135/2001 parece estar en conflicto con lo que ya está establecido por la Ley n. 59/1997.

El principal instrumento de actuación de los nuevos principios introducidos en la Ley Marco n. 135/2001, es la medida del Presidente del

---

<sup>394</sup> RENNA, M.: "La nuova legge quadro sul turismo; lo Stato ritorna protagonista", in *Giornale diritto amministrativo*, 2001, pág.1195.

<sup>395</sup> Art. 2, co.1, ley n. 135/2001 e art. 4, co. 3, lett. a), ley n. 59/1997

<sup>396</sup> Art. 5, ley n.135/2001 e art. 4, co.3.ley n. 59/1997

Consejo de Ministros prevista en el artículo 2, párrafo 4. Tal acto sustituye al “documento” que contiene las directrices para el sector ya regidas por la ley n. 112/1998, asume la importancia de un acto normativo estatal no legislativo pero con efectos de desregulación<sup>397</sup>, no es normativo sino que puede limitar las competencias legislativas regionales en la materia<sup>398</sup>. Las medidas adoptadas<sup>399</sup> de acuerdo con la Conferencia permanente para los informes entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, previa audiencia de las asociaciones de operadores, se transmite a las Cámaras de Diputados y del Senado para el dictamen de las comisiones parlamentarias competentes.

Esta nueva tendencia de centralización, justificada por las exigentes declaraciones de unidad de la disciplina del turismo y por la garantía de la tutela de los consumidores, de las empresas y de las profesiones turística, se enfrenta, pues, después de solo pocos meses de la entrada en vigor de la Ley Marco, con la Ley Constitucional nº 3/2001.

En el nuevo texto del Título V de la Constitución italiana, desaparece la materia del turismo entre aquellas enumeradas como competencias concurrentes del Estado, siendo reincorporada a las materias de potestad legislativa exclusiva de las regiones.

Se está definiendo, entonces, sobre la base del nuevo acuerdo constitucional, una reorganización de la materia del turismo. Mientras tanto, permanece en vigor la Ley Marco, n. 135/2001, que se aplica a las

---

<sup>397</sup> L'art. 11, ley n. 135/2001 stabilisce, tra, l'altro, che la ley n. 217/1983, e abrogata decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio di cui all'art. 2, co. 4

<sup>398</sup> L'art. 2 co. 6, ley n. 135/2001 stabilisce che, entro nove mesi dall' approvazione del d.P.C. di cui al comma 4 del medesimo articolo, ciascuna regione a statuto ordinario debba dare attuazione ai principie ed agli obiettivi ivi stabiliti, e che decorso inutilmente questo termine, fino alla data di entrata in vigore di ciascuna disciplina regionale di attuazione delle linee guida, si applicano alle regioni le disposizioni previste nel d.P.C.

<sup>399</sup> Si sottolinea come la norma del d.lg. n. 112/1998 prevedeva, nel procedimento di adozione del documento de linee guida, l'accordo delle regioni, laddove l'attuale art.2, co. 4, l. n. 135/2001 stabilisce la necessità di una mera intesa con la Conferenza Stato-regioni

Regiones con Estatuto ordinario hasta la fecha de entrada en vigor de algunas de las disciplinas regionales de actuación.

La Corte Constitucional (el Tribunal Constitucional) ha sido llamada ya por algunas de las regiones, a verificar la legitimidad de la Ley Marco<sup>400</sup>, en cuanto invasiva de las competencias regionales en el escenario de la potestad concurrente vigente antes de la reforma del Título V de la Constitución. En esta fase de transición, entonces, se auspicia la intervención del Tribunal Constitucional a fin de tener más claro y coherente el contexto normativo general en espera de una redefinición de la materia por parte de las regiones<sup>401</sup>.

#### **VI.4. LA ORGANIZACIÓN TURÍSTICA EN ITALIA**

En materia de turismo, la actitud organizativa disciplinada en la normativa vigente se caracteriza por el modelo “a rete”<sup>402</sup> en el cual intervienen los poderes públicos situados en los diversos niveles de gobierno.<sup>403</sup>

El turismo representa uno de los primeros sectores de la economía objeto del derecho público.

La Ley 29 de marzo de 2001, n. 135, Ley Marco sobre el turismo, sanciona expresamente que: la República *“reconoce el papel estratégico en el desarrollo económico y ocupacional del País en el contexto internacional y de la Unión Europea, para el crecimiento cultural y social*

---

<sup>400</sup> Si cfr. i ricorsi n. 29, 30 e 31 per questione di legittimità costituzionale delle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto in G.U. 18 luglio 2001, n. 34 della regione Liguria, in G.U.8 de agosto 2001, n. 31.

<sup>401</sup> DIAMANTI, Elisabetta.: *Trattato di diritto amministrativo...*, págs.3627-3647.

<sup>402</sup> Como una malla

<sup>403</sup> DIAMANTI, Elisabetta.: *Trattato di diritto...*, pág. 3642.

*de la persona y de la colectividad y para favorecer la relación entre los diversos pueblos” (art. 1, párrafo 2, letra a))*

El origen de la normativa que se ocupa del turismo y de su organización es, en este caso, particularmente interesante, dado que muestra el principio de atención para el interés del desarrollo económico y social en el ámbito local, además de sus más tradicional regulación como actividad empresarial en fase de expansión, dictada para regular las relaciones de derecho privado entre los gestores y los usuarios de los servicios turísticos.

El vínculo entre la intervención pública en materia de turismo y gobierno del territorio, entendido en sentido amplio, es entonces evidente ya que las primeras medidas legislativas adoptadas en el periodo anterior a la adopción de la Constitución italiana, eran circunscritas sustancialmente a las disposiciones del derecho civil que se ocupaban de las actividades comerciales.

La primera organización de la actividad turística se debe a la iniciativa de los privados, interesados propiamente en la valoración del territorio a través de la difusión de la práctica activa del turismo, teniendo como referencia el redescubrimiento de la montaña y el paisaje, en el periodo inmediatamente siguiente a la primera Guerra Mundial.

En aquellos años, de hecho, gracias a la activación autónoma de grupos privados, amantes en particular de las bellezas paisajísticas y de las obras de valor cultural, también para los administradores públicos ha adquirido importancia la relación entre turismo y “territorio”, anticipando, entonces, los efectos de la administración basada sobre los principios de la subsidiariedad horizontal que hoy se quiere reafirmar.<sup>404</sup>

---

<sup>404</sup> GOLA Marcella e GROPPI Tonia: *L'organizzazione pubblica centrale nel settore del turismo*, in *Diritto pubblico del turismo*, Maggioli S.p.A., Republica di San Marino, 2005, págs.41-42.

#### **VI.4.1. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL TURISMO Y SU ESTRUCTURA GUBERNATIVA**

La administración estatal ha sido objeto, como un todo, de un importante proceso de reforma comenzado en el último decenio del siglo pasado. Esta global reorganización ha sido motivada por razones especialmente relacionadas con la eficiencia, eficacia y economía de la acción pública, que había alcanzado niveles de insatisfacción no sostenibles. También, en vista de la entrada de Italia en el sistema monetario del Euro llevada a cabo en enero de 2002.

La reforma general de la administración pública fue culminada con la revisión de la Constitución en 2001, con la afirmación de un amplio reconocimiento de las autonomías territoriales en las que el turismo, desapareciendo de la lista de temas en los que se consagra en una jurisdicción estatal, debe ser de la competencia (legislativa) exclusivamente regional.

Por cuanto concierne a la actividad administrativa se debe recordar que el nuevo sistema delineado en el artículo 118 de la Constitución presupone, en sustancia, la valoración de la adecuación de los niveles territoriales de gobierno interesados, a partir de lo municipal según el principio de subsidiariedad vertical y, conjuntamente, de la iniciativa autónoma con la referencia a la subsidiariedad horizontal.

Por cuanto concierne al sector del turismo y su organización a nivel estatal, la demanda de un mayor reconocimiento para el papel de las regiones, desde 1948 constitucionalmente competentes para legislar, aunque en concurrencia con el legislador estatal, en materia de “turismo e industria hotelera” (de conformidad con el viejo texto del artículo 117 de la Constitución), se mostró satisfecho ya con el resultado del referéndum que había derogado la norma instituida por el Ministerio para el turismo y el espectáculo ( ley n. 617 del 1959) promovido por la propia iniciativa regional destinada precisamente a eliminar el aparato del Gobierno estatal que, en opinión de las regiones, limitaba autonomía efectiva.

Finaliza así, en 1993, la historia del Ministerio con competencia específica en el sector, cuya función era, sin embargo, ya muy diluida, después de la efectiva activación de las regiones en tres etapas en el Estatuto ordinario; en el 1972 (d.P.R. n. 6), en 1977 (d.P.R. n. 616, arts. 56 y ss) y por último, primera de las revisiones constitucionales del 2001, con d.leg n. 112 del 1998, art.43.<sup>405</sup>

El Gobierno, en particular, con referencia a las Regiones, podía ejercitar la polémica función de dirección y coordinación sobre la actividad, poder estatal que, aunque no está expresamente previsto en la Carta Magna constitucional, ha influido fuertemente en las relaciones Estado-Regiones al final de la reforma del 2001.

En el ámbito de esta reforma, en directa correspondencia con el reforzamiento de la autonomía local, existe de hecho una racionalización general de los aparatos centrales. Los Ministerios, en particular, son aliviados de algunas de las funciones anteriores conferidas a las regiones y a los entes territoriales menores.

En el 1999, para este propósito, se adoptó el Decreto Legislativo n. 300, referido a todo el aparato del Gobierno estatal: se trata de un procedimiento legislativo en el que actúa, por primera vez, el artículo 95 de la Constitución, determinando *“el número, las atribuciones y la organización de los Ministerios”* como precisamente prescrito por el texto de la Constitución.

El turismo, en coherencia también con el ya recordado éxito del referéndum que expresó la elección implícita para enfatizar su autonomía política y administrativa del gobierno local del turismo, de acuerdo a los objetivos perseguidos por los proponentes, se confirma, pero sin una unidad central de asignación, a nivel de gobierno central.

---

<sup>405</sup> GOLLA Marcella e GROPPI Tonia.: *La organizzazione pubblica centrale...*, págs. 45-46.

En la formación de Ministerios, estabilizada como resultado de la reforma de 1999, confirmada por las sucesivas modificaciones e integraciones y reforzada, como el marco de referencia, la actual distribución de las competencias dictada por el Título V de la Constitución, la política del turismo no es por lo tanto más reconducible que un aparato de la organización estatal.

Esta elección estructural no equivale en absoluto, sin embargo, a un abandono de los intereses públicos relativos al turismo de parte del Estado y de su administración. El turismo se convierte en un componente o en una aplicación, en su caso, de lo político-administrativo regulado a nivel central.

En la más reciente legislación, sin embargo, esta tendencia hacia la centralización en la Presidencia del Consejo de Ministros de tareas relacionadas con el turismo descubre nuevas declaraciones, esto se sumará a la competencia más estrictamente sectorial del Ministerio de Actividades Productivas.

Respecto al papel principal de la Presidencia del Consejo de Ministros este es, sin embargo, aquello relativo al sistema de conferencias que de diversas maneras, combinando los temas principales, son funcionalmente implicados en la gobernanza del turismo.

Así, de hecho, es fácil de encontrar ámbitos de competencia que inciden sobre temas específicos del turismo, dentro de las competencias asignadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, al de Interior (con tareas relacionadas incluso con el funcionamiento de los órganos de los Entes Locales, ex art. 14 del Decreto Legislativo, n. 300 del 1999), al de Ambiente y Territorio, no sólo por la tutela de los recursos naturales sino, sobre todo, por la tarea de promoción de políticas de desarrollo sostenible; al Ministerio de Infraestructuras y Transporte, cuya eficiencia se refleja directamente sobre la oferta turística; al Ministerio de Trabajo, por las políticas ocupacionales ligadas al sector, al de Sanidad, al de Bienes Culturales involucrado de hecho en la difusión del "turismo



cultural”; por último, pero no menos importante en términos de la importancia de participación, el Ministerio de la Universidad y de Instrucción Pública, considerada la creciente demanda de formación profesional de los operadores turísticos.

A este propósito ha de tenerse en cuenta que la consideración general respecto al turismo ha sufrido una profunda transformación a pesar del su pasado reciente, enriqueciendo progresivamente esta “materia” como era denominada bajo la antigua clasificación constitucional, aunque de contenidos y conexiones siempre próximas al ámbito de los servicios a la persona, y por lo tanto crucial para “la calidad de vida”, objetivo introducido en el ámbito supranacional por los Tratados europeos.

La atención demostrada por los órganos comunitarios para el sector del turismo representa también una de las principales razones situadas para apoyar la conservación de la presencia ministerial en un sector que se puede calificar de competencia exclusiva (al decir, su exclusión al estado), regional. En la ley n. 135 del 2001, art. 2 párrafo 3, se especifica de hecho que el Ministerio (de Industria, Comercio y del Artesanado, hoy) de la Actividad Productiva *“es la representación unitaria de Italia en sede del Consejo de la Unión Europea en materia de turismo”*.

El Estado podría dar un paso atrás total en esta área, incluso renunciar a su poder de la unidad política. La revisión constitucional mientras tanto, como se ha dicho, ciertamente reduce el papel que antes era ejercitado por la administración central según un diseño de racionalización administrativa, dirigida en particular a evitar duplicaciones e incoherencias en las intervenciones realizadas.<sup>406</sup>

La nueva distribución de las competencias, destinada principalmente a satisfacer el perfil más estrictamente político, conectado a la solicitud de una mayor autonomía por parte de los gobiernos locales, no es sin

---

<sup>406</sup> GOLLA Marcella e GROPPA Tonia: *L'organizzazione pubblica centrale...*, págs.50-51.

embargo la única circunstancia importante que ha determinado un cambio de la influencia pública en el ámbito turístico.

No obstante, a pesar de la reforma constitucional y la legislación primaria vigente, se confiaba en la gestión del poder compartido entre la Regiones y los Entes Locales, las instancias de reglamentación unitaria del sector turístico siguen encontrando soporte normativo: con el Decreto de la Presidencia del 8 de mayo de 2009 y el d.p.c.m. del 15 de mayo de 2009, venía nominado el Ministro para el Turismo (sin cartera) y el delegado de las funciones del Presidente del Consejo de Ministros en materia de turismo, además de una serie de funciones relacionadas con el desarrollo y la promoción del patrimonio cultural y del crecimiento de la actividad turística y de los sectores productivos conectados a ellos, a la coordinación de la política nacional de promoción del turismo y de la imagen de Italia en el extranjero ,así como la identificación de formas y modalidad de modos de unión, incluyendo procedimientos con las Regiones, las autonomías locales y los organismos responsables del desarrollo local.<sup>407</sup>

Para llevar a cabo las funciones a que se refiere la delegación, se espera de que el Ministro haga uso del Departamento de desarrollo y la Competitividad del turismo cuyas funciones son redeterminadas por el Decreto de la presidencia del Consejo de Ministros (d.p.c.m.) del 1 de marzo de 2011. En particular, el artículo 22 de tal disposición prevé que el Departamento: a) lleve la interacción comercial entre las autonomías locales y las empresas del sector al fin de conseguir objetivos de valorización de la potencialidad turística a través de actuaciones de planificación convenida y de políticas de apoyo de la oferta turística; b) lleve la actividad de programación y gestión de los fondos estructurales; c) cuidar las relaciones institucionales con la Unión europea; e) participar en la fase de elaboración de las normas europeas, y mantener relaciones

---

<sup>407</sup> DETTORI, Salvatore.: *La amministrazione pubblica del turismo, in Amministrazione pubblica e mercato del turismo*. A cura di Marcella GOLLA, Alberto ZITO e Anna CICCHETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, págs. 43-44.

con las Organizaciones Internacionales y con los otros Estados en el sector de la competencia; f) gestionar los fondos para el préstamo y el ahorro turístico y el fondo nacional de Garantías; g) llevar la actividad de vigilancia sobre el ENIT (Agencia Nacional del turismo), ACI Y CAI. En el ámbito del Departamento tiene sede el Observatorio Nacional del turismo para llevar a cabo las tareas de estudio, análisis y monitorización de la dinámica económico-social conexas al turismo.

La organización de la competencia en materia de turismo encuentra, por otra parte, la más reciente sistematización, en el Decreto legislativo n. 79 del 23 de mayo de 2011, Código del Turismo<sup>408</sup>.

La intención del legislador del Código del turismo era operar la reorganización y reestructuración de la disciplina en materia de turismo, mediante la coordinación y la integración de las disposiciones legislativas estatales vigentes. El Tribunal Constitucional ha intervenido declarando la ilegalidad constitucional de muchas de las disposiciones del Código con lo que el legislador habría sustancialmente reformulado las relaciones en materia de turismo entre el Estado y las Regiones.

Entre los sujetos reformados, enunciado anteriormente, debe contarse el ENIT, Ente nacional del turismo, instituido por el Real decreto Ley n. 2099 de 1921, convertido en ley n. 610 de 1921 (en origen “Ente Nacional para el incremento de la industria turística”) y reformado varias veces: con el Decreto Ley n. 1041 de 1960, con la Ley n. 648 de 1981, con la Ley 292 de 1990 y con Decreto Ley n.97 de 1995, convertido en Ley n. 203 de 1995 con competencias de promoción e incremento del turismo del extranjero hacia Italia<sup>409</sup>.

---

<sup>408</sup> DETTORI Salvatore.: *La amministrazione pubblica...*, págs. 45-46.

<sup>409</sup> GOLA Marcella e GROPPI Tonia: *L'organizzazione pubblica centrale...*, pág.52.

#### **VI.4.2. LA NUEVA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA DEL TURISMO DESPUES DE LA SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE 5 DE ABRIL DE 2012, N. 80.**

La centralización de la organización a nivel estatal del turismo, ha sido puesta en cuestión por el recientísimo pronunciamiento constitucional que ha afectado al Código de Turismo.

El Tribunal constitucional, de hecho, con la Sentencia de 5 de abril de 2012, n. 80, hecha sobre el recurso propuesto por las regiones Toscana, Puglia, Umbría y Veneto, declara la ilegitimidad constitucional de un número considerable y significativo de disposiciones del Código del turismo, que fueron adoptadas por el legislador violando la delegación recibida y sobretodo, invadiendo el campo de la competencia de los legisladores regionales.

Las regiones recurrentes impugnaron, en concreto, el artículo 1 párrafo 1, del Decreto, y en consecuencia el anexo 1. En él se menciona por incumplimiento de los artículos 76 y 77, párrafo primero, de la Constitución, en relación a las atribuciones regionales de los artículos 117 y 118 del mismo texto legal; por tanto, las normas individuales contenidas en el Anexo 1, consideradas como ofensivas debido a las competencias de las Regiones.

Según la Corte Constitucional, el legislador podría reagrupar y reorganizar las normas estatales que inciden en materia de turismo, pero no podría disciplinar *ex novo* las relaciones entre el Estado y las Regiones en el mismo tema o materia. En cambio, lo que se ha hecho en el Código, por otra parte, es recurrir al método de la llamada “atracción en subsidiariedad”, que configurándose de una forma no habitual de ejercicio por parte del Estado de funciones administrativas y legislativas atribuidas a las Regiones por la norma constitucional, requeriría, en tal caso, para ello una clara manifestación de voluntad legislativa del Parlamento, sin embargo ausente en la ley de delegación n. 246 de 2005.

La Sentencia del tribunal constitucional no ha interesado, por otra parte, las disposiciones que en el Código están inmediatamente dedicadas a la disciplina de la organización, o sea, aquellas contenidas en los artículos 54 a 58 del anexo 1.

Sin embargo, es preciso señalar que, incluso en términos de organización, la decisión del tribunal ha redefinido la estructura definida por el Código. Lo que está claro a la luz de la declaración de inconstitucionalidad a que ha llegado, en particular, de los tres primeros artículos del Código en relación con el ejercicio unitario de las funciones administrativas y los principios en tema de turismo accesible.

Las disposiciones en cuestión, han sido votadas regularmente en un sentido innovador, dando forma a las relaciones entre Estado y Regiones en la materia turística fuera de los límites de la delegación, realizando una centralización de funciones que, basada en la naturaleza residual de la competencia legislativa regional, se lleve a cabo en la Regiones a través de la vía ordinaria.

En particular, el artículo 1 del Código de turismo ha sido declarado inconstitucional, por la carencia de delegación en la parte en la cual venía previsto que las normas contenidas en el Código, eran necesarias “al ejercicio unitario de las funciones administrativas”. Según el Tribunal, esta disposición sería superior al alcance permitido por la delegación, según la fórmula descrita en el artículo 118, párrafo 1 de la Constitución que se refiere a la posible centralización de poderes administrativos y consecuentemente legislativos. La misma suerte es tocada en los artículos 2 y 3, a los que la Corte ha dispuesto que tienen una centralización ilegítima, respectivamente de la función legislativa y de la función administrativa.

Creemos suficiente hacer una referencia a cuanto el juez de las leyes ha afirmado respecto a tales normas para comprender lo aportado en la sentencia del Tribunal constitucional n. 80 del 2012 en tema de organización del sector turístico. En el pronunciamiento en cuestión, de

hecho, la ilegitimidad constitucional de las disposiciones del Código de turismo viene derivada de una carencia de delegación legislativa, pero estrechamente conectada al reconocimiento de la competencia exclusiva de las Regiones en materia turística.

Dicho en otros términos, con el Código del turismo se ha ido más allá del alcance de la reorganización y reestructuración de la normativa estatal prevista en la delegación, realizando el legislador una invasión en el reparto de competencias entre Estado y Regiones.

La afirmación de la imposibilidad para el legislador estatal de fijar las reglas validas para el sector turístico y uniformemente aplicable sobre todo el territorio nacional, refuerza inevitablemente el papel de las regiones y el reconocimiento definitivo de estas instituciones como poseedores de competencia exclusiva en el campo turístico. Esto no puede sino tener impacto en términos de organización, puesto que la desaparición de la disciplina puesta a nivel central, determinará, en muchos casos, la necesidad de un replanteamiento de gobierno y de los modelos de intervención presentes a nivel regional.<sup>410</sup>

#### **VI.4.3. LA ORGANIZACIÓN REGIONAL Y LOCAL DEL TURISMO EN ITALIA**

Algunos estudiosos fechan la primera intervención pública en el sector turístico, mediante una disposición contenida en la Ley n. 963 del 11 de diciembre de 1910, en base a la cual, los municipios con vocación turística, (es decir, aquellos de plantas, hidroterapia o balnearios) eran autorizados a imponer un impuesto pesado que ha llegado hasta nuestros días bajo el nombre de “impuesto de estancia”, a cargo de los que pernoctaban allí por lo menos cinco días. Aquel fuerte impuesto debería

---

<sup>410</sup> DETTORI Salvatore..*La amministrazione pubblica del turismo, in Amministrazione pubblica e mercato del turismo*. A cura di Marcella GOLLA, Alberto ZITO e Anna CICCHETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, págs. 47-48.

ser utilizado en la preparación de infraestructuras, servicios y otras iniciativas que en el lenguaje del marketing contemporáneo, son las referidas a la promoción de acogida.

Después de algunos años, la distribución de parte de la estructura receptiva en el norte de Italia y la detención de flujos turísticos, como consecuencia de la Guerra Mundial, impuso una serie de iniciativas públicas para el apoyo de la actividad turística y la reactivación de los flujos que desembocaron en la aprobación de la ley n. 610 del 7 de abril de 1921. Todavía, utilizando la más reciente conceptología para describir eventos lejanos a nosotros, podremos decir que tal complejo normativo respetó especialmente la promoción proyectiva, a través de la ENIT. Para encontrar una nueva atención del legislador hacia la promoción de acogida, no fue hasta después de una década, precisamente a primeros de julio de 1926, fecha de promulgación de la ley n. 1380, que creaba empresas independientes en las “estaciones” autorizadas para “cuidados, estancia y turismo”.<sup>411</sup>

Estos organismos autónomos, tanto desde el punto de vista estructural y funcional, tenían la tarea de favorecer la transferencia de turistas a la localidad, cubiertos por sus respectivos poderes, pero también llevaban a cabo una filial de negocio de los entes locales en materia de servicios y de ejecuciones de obras públicas relacionadas con el turismo. El origen de su creación posiblemente sea la necesidad de racionalizar el sistema derivado de la aplicación de la citada ley n. 1610, que tenía las mismas facultades para aplicar el impuesto de estancia y lo convierte así, realmente, en un impuesto local, es la decisión política de seguir acentuando, aún más, el ejemplo del carácter publicista francés.

A las figuras de carácter eminentemente promocional del turismo se unieron más tarde, los entes provinciales como comisiones técnicas para los problemas turísticos dentro de los Consejos Provinciales de

---

<sup>411</sup> TEDESCHINI, Federico.: *Diritto pubblico per il turismo*, Centro italiano di studi superiori: sul turismo, Milano, 1998, pág. 223.

Economía, como herramientas que debían ser aprovechadas , incluso, por los entes locales y sectoriales, por la lógica del corporativismo. El resto es historia reciente; la organización turística pública local, fundada sobre el complejo EPT, mantiene a las empresas que sobreviven a si mismas, estabilizándose a través de la legislación delegada nacida bajo la ley instituida por el Ministerio de turismo (Ley n. 617, de 13 de julio de 1959), prácticamente hasta nuestros días.

Ni siquiera la llegada y completamiento del ordenamiento regional sirvió para cambiar en sustancia el diseño organizativo que acabamos de describir, sin embargo, hubo controversias y conflictos, incluso una reforma constitucional, con origen de la elección de modelos sustitutos de este último. Los conflictos, al menos en cuanto al fondo, se ven rebajados con la aprobación de la Ley Marco sobre el turismo, Ley 17/5/1983, nº 217 (Legge quadro per el Turismo interventi per il potenziamento e le qualificazione della oferta turística), pero la polémica continuó todavía a pesar de haber perdido una gran parte del esmalte con el que habían llegado teñidos, sobre todo desde el momento en que la región de Umbría fue capaz de modernizar su propio marco institucional único, sobre la base de un incidente: el no apelar en tiempo, en 1974, a la ley que abolía los entes provinciales y las empresas, proporcionando, en su lugar, la atribución de las funciones burocráticas a los entes locales.

El incidente que acabamos de referir, no obstante, tuvo el honor de dirigir los términos finales del debate, hacia soluciones que también se encuentra en el artículo nº 4 de la citada Ley Marco. Este artículo, como el resto de la totalidad de la Ley en la que se inserta, porta principios y no prescripciones vinculantes para la futura actividad legislativa de las Regiones. De tales problemas vamos ahora a ocuparnos más de cerca, detallando, de hecho, algunas de las disposiciones contenidas en el artículo de la mencionada Ley Marco:

*“Para la realización de actividades de promoción y propaganda de los recursos turísticos locales, de información y de acogida, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, prevén la creación de*



*“empresas de promoción turística” (APT), las cuales son organismos técnicos-operativos e instrumentales con autonomía administrativa y de gestión.*

*Las leyes regionales organizan las tareas de gobierno, funciones y formas de coordinación de las actividades de las empresas, asegurando la presencia, en el seno de tales organismos, de expertos y de representantes de los entes locales territoriales, de representantes de las organizaciones de los operadores turísticos y de las organizaciones sindicales, de las organizaciones cooperativas, de las asociaciones de tiempo libre, así como de un representante designado por las asociaciones “pro loco” operantes en el territorio.*

*Con la disolución de los entes provinciales para el turismo y de las empresas autónomas de cuidado, estancia y turismo, el personal relativo a los mismos confluye en el “papel único regional”.<sup>412</sup>*

Tales proposiciones normativas son, en nuestra opinión, aquellas que han venido a crear el mayor número de problemas en sede aplicativa, en comparación con el complejo dispositivo de la Ley Marco misma. No se refiere solamente a aquellos de los diferentes entornos de apoyo legal (como casi siempre sucede), o tal o cual herramienta de organización, sino más bien a los problemas de orden político institucional que la orientación hacia una u otra opción puede ayudar a determinar. Una prueba de lo que se acaba de decir se puede encontrar en la lectura de las disposiciones contenidas en las leyes regionales hasta hoy aprobadas (Veneto, Umbría, Piemonte, Valle d’Aosta y provincia autónoma de Trento) ninguna de las cuales tiene criterios similares entre ellas para la determinación de las áreas de competencia de cada APT (Empresa de Promoción Turística).

---

<sup>412</sup> Relativo a los Entes Regionales y Provinciales seguir los estudios del autor: TEDESCHINI, Federico.: *Diritto pubblico per il turismo*, Centro italiano di studi superiori: sul turismo, Milano, 1998.

Si la problemática que venimos comentando, y que se ha planteado entre Estado y Regiones, hubiese surgido en Inglaterra, la solución se hubiese llevado de una forma empírica, es decir, analizando funciones que en la práctica se puedan utilizar para lograr ciertos resultados y adaptar el uso de estas funciones en el territorio (así, de hecho, se aplicó esta solución, hace pocos años, cuando los británicos decidieron acometer la reforma de los poderes locales). En Italia, el discurso parece mucho más complejo y no por falta de cultura o de imaginación legal, sino sólo porque está demostrado que es muy difícil superar la única vía posible para disolver gran parte de los nudos que se entrelazan en las llamadas disposiciones: aquellas, es decir, que tienen el ejercicio real del poder de dirección y coordinación del órgano delegado instituido en el artículo 3: el Comité de coordinación para la programación turística.

Por su parte, el Comité ha propuesto a las Regiones que adopten (y por lo tanto que el Gobierno apruebe) las leyes relativas a las actuaciones teniendo en cuenta, de máxima, los siguientes criterios:

a) Organizaciones para promover la promoción turística (APT), debiendo tener personalidad jurídica de Derecho Público y calidad de organizaciones instrumentales en la Región.

b) Las oficinas de turismo deben desempeñar sólo las tareas y actividades de información, bienvenida y promoción de la localidad comprendida en el ámbito turístico considerado, con la aclaración de que su actividad en cuanto a los mercados exteriores debe ser llevada a cabo y coordinada sólo por las Regiones, de acuerdo con la ENIT para la parte de la competencia.

c) Los ámbitos territoriales turísticamente relevantes en los que deban operar las APT (aziende di promozione turística), sin perjuicio de la decisión autónoma de cada una de las Regiones sobre las razones de su identificación en las peculiaridades históricas, políticas y geofísicas existentes serán determinados por cada Región, al tiempo que restringen el número máximo de APT.

d) Las leyes regionales deberán prever que los componentes de los órganos de deliberación sean, en número, lo más contenido posible y que tengan la garantía necesaria y eficacia en las acciones.

e) Los empleados de la actual estructura turística confluirán en un “papel único regional” para ser atribuidos a las nuevas APT o a los entes destinatarios de la delegación.

f) Las leyes regionales establecerán el principio de que todos los ingresos, no obstante, debido al flujo turístico de estructura periférica, confluyan en un “único fondo regional” para ser entonces destinados a las nuevas APT con criterios específicos y determinados.

g) Las oficinas de información y de acogida turística (IAT) instituidas por la autoridad competente APT, previa autorización de las regiones, no tienen personalidad ni estructura jurídica propia y se pretende como una rama directa de la misma APT. Las atribuciones de la denominación IAT puede ser, promovida por las oficinas de turismo locales, limitadas a la sola actividad de información, con sujeción a la voluntad autónoma regional de atribución, en la propia ley, de posteriores competencias a dichos organismos.

h) En relación a las funciones atribuidas a las APT, en base a la ley marco y al carácter técnico operativo de la misma, las APT no pueden ser destinatarias de delegación de funciones administrativas, ya que estas deben ser reportadas a las autoridades locales.

El Comité de coordinación, también ha expresado el aviso de que las Regiones procedan inmediatamente a la adopción de las leyes de reforma de la estructura periférica, incluso a través de las definiciones de los ámbitos territoriales turísticamente relevantes. Desde las Regiones, donde se aceptan sin reservas estos criterios, el Gobierno para no interferir sobre la potestad legislativa regional podrá activarse para dictar los requisitos ulteriores necesarios para la identificación de “áreas turísticamente relevantes” dotadas de los elementos mínimos

homogéneos que se estimen útiles para no desorientar a los operadores turísticos<sup>413</sup>.

## **VI.5 EL TURISMO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO**

En la actividad turística también se aplican normas adicionales, de las cuales siempre el artículo 41 de la Constitución, en relación con el resto de la actividad económica. De clara inspiración intervencionista de los poderes públicos en el sector económico y en aparente contradicción con la opción liberal, si bien establecido, como se ha dicho, en el artículo 41, primer párrafo, de la Constitución, estas normas se aplican también en el turismo: en particular la disposición para la que la actividad económica puede estar sujeta a controles públicos, como la de constituir el objeto de programación que tenga como objetivo coordinar y dirigir los fines sociales (párrafo 3).

En general, en la Constitución italiana (ley fundamental del Estado que contiene las normas y los principios generales relativos no sólo a la organización y al funcionamiento del Estado sino también los fines estatales y, con esto, los derechos y deberes de la persona) no hay referencias directas y expresas al turismo ni tampoco al derecho del turismo.

Posibles referencias, a las implicaciones relevantes en el sector turístico que de esta norma se derivan, siempre se encuentran en las disposiciones de la primera parte de la Constitución (en los artículos 13 al 54, dedicados a los “derechos y deberes de los ciudadanos” y por lo tanto, sustancialmente, en las posiciones de los individuos y/o grupos, en

---

<sup>413</sup> TEDESCHINI, Federico.: *Diritto pubblico per...*, págs. 227 y ss.

su relación con los órganos del Estado), o en los artículos 13 al 16 sobre la libertad de circulación y residencia.

Entre las disposiciones constitucionales, se merecen una mención específica, para su remisión a través de la interpretación al turismo, también el artículo 9 de la Constitución (incluido entre los primeros doce artículos agrupados bajo el título “principios fundamentales”) donde se afirma que: “la República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación. Este artículo, en su párrafo primero, parece proporcionar el deber directo de la República a promover el desarrollo de la cultura, mientras que constituye el fundamento legitimante de la atención pública (incluso en forma de incentivación económica) para la actividad turística y en varios casos, de indudables oportunidades para el enriquecimiento cultural. Por otra parte, también el segundo párrafo del artículo en cuestión, que abarca la tutela de los recursos fundamentales para el turismo (“el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación”), parece asumir una cierta relevancia para el turismo.

Cambiando la atención hacia la segunda parte de la Constitución (dedicada al “ordenamiento de la República” es decir, a los órganos supremos y a las funciones fundamentales del Estado) y, de esta, sobre todo al Título V (“Las Regiones, las Provincias y los Municipios”, artículos 114 a 133 de la Constitución), no se puede evidenciar a este respecto, actualmente, como resultado de la reforma constitucional, introducida por la ley n. 3 de 18 de octubre de 2001 en la que se modifica al completo el Título V y, en particular, por cuanto aquí interesa, la estructura de distribución de la competencia legislativa y administrativa de los artículos 117 y 118 de la Constitución, un vacío normativo: si antes, de hecho, el artículo 117, relativo al ejercicio de la función legislativa del Estado y de las Regiones, hacía referencia directa al término turismo (“en la formulación que lo veía en combinación con la noción de industria

hotelera”), hoy, en la Constitución modificada, también en esta parte, cada mención expresa al turismo ha desaparecido<sup>414</sup>.

## VI.6. LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA ITALIANA

Al igual que en España, al referirse a la “Legislación Turística Española”, se define de manera simple como “el conjunto de disposiciones legales (leyes, decretos, ordenes, etc...) que regulan en España la materia turística”<sup>415</sup>. En el Derecho comparado, de manera concreta en Italia, consideran que “no existe acuerdo entre los estudiosos sobre el objeto y los límites de la legislación turística; en la concepción más amplia, formarían parte de esta disciplina las normas jurídicas sobre los extranjeros, las disposiciones aduaneras, las reglamentaciones de los hoteles y de los ejercicios públicos, la disciplina de las empresas que operan en el sector turístico, la normativa sobre Entes públicos del turismo. Según la concepción más restrictiva se debería considerar legislación turística sólo la que se ocupa del turista. Una tesis intermedia que toma fuerza propugna la separación de la legislación hotelera y legislación turística, atendiendo al art. 117 de la Constitución, que engloba turismo e industria hotelera y la ley cuadro para el turismo, que considera empresas turísticas sólo aquellas que realizan actividades de recepción...”<sup>416</sup>; junto a esta opinión, Luciano Marranghello propone que “Desde el punto de vista de la reglamentación jurídica, dirigida a proteger los intereses individuales y generales, el turismo comprende todas aquellas actividades organizadas y desarrolladas de forma no ocasional,

---

<sup>414</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, págs.20 y ss.

<sup>415</sup> BONET CORREA J.: *La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual*, Instituto de Estudios Turísticos, *Cuadernos Monográficos*, núm. 2, Madrid, 1965, págs. 202-203

<sup>416</sup> ARCHIMEDE G. y I. DEL CASTILLO .: *Il Turismo e la sua Disciplina Giuridica*, terza edizione, Zanichelli editore, Bologna 1995, págs 79-79

que conciernen a la recepción, la organización y la intermediación de viajes, la organización y el suministro de servicios de promoción y asesoramiento de la actividad turística, así como el suministro de servicios de asistencia, acogida, acompañamiento y guía de turistas. Se trata por tanto de un fenómeno complejo y al mismo tiempo muy amplio, ya que comprende todas las actividades relacionadas con viajar y pernoctar en lugares distintos a la residencia habitual a través de numerosas fórmulas organizativas y comerciales”<sup>417</sup>.

Después de la reforma constitucional de 2001, Ley de Reforma de la legislación nacional del turismo, se observa que el sistema de distribución territorial del poder político en Italia es muy próximo al sistema español<sup>418</sup>, caracterizándose por la existencia de unas Regiones equivalentes en su consideración constitucional a nuestras Comunidades Autónomas, y dotadas de competencias propias, tanto ejecutivas como legislativas. En materia turística, el reparto competencial existente en España entre el Estado y las Comunidades Autónomas es también análogo al que se observa en Italia entre el Estado y las Regiones, sobre todo a partir de la antedicha reforma<sup>419</sup>.

Al no aparecer, en ninguno de los títulos competenciales, ni estatales ni regionales, el turismo expresamente mencionado en el nuevo texto constitucional de 2001, se activa en la materia una competencia residual contenida en el artículo 117.4 de la Constitución. En virtud de este artículo, “Corresponde a la Regiones la potestad legislativa de toda materia no expresamente reservada a la legislación del Estado”. Así y según este nuevo orden de reparto competencial lleva a la doctrina a

---

<sup>417</sup> MARRANGHELLO L. F.: *La riforma del turismo*, Sal Editore, Lugano, 2001, pag 15, también FRANCESCHELLI V. y MORANDI F.: *Manuale di Diritto del Turismo*, 4ª ed., G. Giappichelli editore, Torino, 2010

<sup>418</sup> No en vano suele decirse que la Constitución española de 1978 tiene su antecedente inmediato en la italiana de 1947, que a su vez se inspiró en la republicana española de 1931.

<sup>419</sup> GAMERO CASADO, Eduardo.: “La ordenación legal del turismo en la región italiana de Lombardía”, *Revista Andaluza de derecho del Turismo*, núm.1, 2009, págs. 133 y ss.

sostener que en la actualidad ya no corresponde al Estado regular los “principios fundamentales” de esta materia<sup>420</sup>.

Es, por lo tanto, una competencia legislativa regional plena o exclusiva que encuentra sus límites, por colisión, con otros títulos competenciales del Estado, a saber: “el Derecho privado (por ejemplo, la regulación del contrato de hospedaje y del contrato de viaje), el Derecho penal (por ejemplo, las normas contra el turismo sexual lesivo de menores), las normas procesales (el artículo 117.2 de la Constitución reserva, de hecho, a la legislación estatal, el ordenamiento civil y penal; la jurisdicción y las normas procesales). El ámbito de la legislación regional resulta ser, por consiguiente (casi por exclusión), el del Derecho administrativo (pero sin la vertiente de la “jurisdicción contencioso-administrativa”, que continua siendo de competencia exclusiva del legislador estatal)”<sup>421</sup>. Fácilmente se observa que el reparto competencial sobre el turismo en el Derecho italiano es equivalente al que se produce en el Derecho español<sup>422</sup>.

Desde el punto de vista práctico, por tanto, la situación que presenta la legislación turística es la existencia de una Ley estatal (la Ley marco del turismo, núm. 135 de 2001, de 29 de marzo), de aplicación supletoria y susceptible de verse desplazada por las leyes regionales en la materia, pero a su vez, las disposiciones regionales deben respetar el acuerdo suscrito por todas las regiones con el Presidente del Consejo de Ministros.<sup>423</sup>

No obstante lo anterior, la legislación estatal italiana, está actualmente basada en tres pilares legislativos, es decir, en tres instrumentos

---

<sup>420</sup> MALO, M.: “Il sistema delle fonti”, en FRANCESCHELLI, V. y MORANDI, F. (Eds.): *Manuale di Diritto del turismo*, Giapichelli, Turin, 2007, págs.7 y ss.

<sup>421</sup> MALO, M.: “Il sistema delle fonti”..., pág. 7.

<sup>422</sup> GAMERO CASADO, Eduardo.: “La ordenación legal del turismo en”..., pág.134.

<sup>423</sup> NOTARSTEFANO, C.: *Lineamenti giuridici delle attività turistiche*, Caducci Editore, Bari, 2007, págs.15 y ss.



legislativos que, sin perjuicio de la legislación regional, disciplinan la normativa turística. Las tres disposiciones son: El Decreto Legislativo 79/2011, el Código del Turismo (inmerso en el anterior decreto) y la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 80 de 2012, esta última ha puesto en cuestión la centralización de la organización pública del turismo a nivel estatal.<sup>424</sup>

Insistimos en su exposición y aunque hayan sido comentadas brevemente en otros apartados, complementamos la misma refiriéndolas con más detalle seguidamente.

#### **VI.6.1. DECRETO LEGISLATIVO NÚM. 79/2011**

En fecha 23 de mayo de 2011 fue promulgado el Decreto Legislativo núm. 79, denominado: “Código de la normativa estatal en tema de ordenación y mercado de turismo”, en atención a la Delegación prevista en la Ley núm. 246/2005. Se trata de normativa de actuación de la Directiva 2008/122/CE, relativa a contratos de multipropiedad, contratos relativos a los productos para las vacaciones a largo término y, contratos para la reventa y el intercambio.

Por primera vez el sector turístico está reglamentado a nivel nacional, dado que previamente la disciplina se confió a las Regiones en régimen de competencia residual, ex art. 117, párrafo 4, de la Constitución italiana. Debe tenerse en cuenta que una disciplina orgánica a ese nivel se recupera sólo con la referencia a paquetes turísticos, disciplinados en el Código del Consumo.

El Decreto busca “Estimular el desarrollo del sector turístico y dar mayor tutela a los consumidores y a los operadores del sector”. De esta nueva normativa se recaba, netamente, la intención del Estado de no

---

<sup>424</sup> Comentado este pronunciamiento en este Capítulo VI, apartado VI.4.2.

relegar más el sector turístico a materia de segunda importancia, por ser exclusivamente disciplina del nivel regional; merece por el contrario, ser elevada a disciplina de interés primario.

Procediendo al examen del decreto legislativo, se evidencia que el mismo está compuesto por sólo cuatro artículos y dos alegatos.

El artículo 1, se limita a la aprobación del Código del Turismo y de la normativa estatal en temas de ordenación y mercado del turismo, reenviando, por otra parte, al Alegato 1 la relativa disciplina.

El artículo 2, denominado “Modificaciones al decreto legislativo 6 de septiembre 2005, núm. 206, en actuación de la Directiva 2008/122/CE, relativa al contrato de multipropiedad, contrato relativo a los productos para las vacaciones de largo término, contrato de reventa y de intercambio”, sustituye todo el capítulo I del Título V del decreto del 2005, procediendo a la sustitución de los artículos 69 al 81 del Código del Consumo.

En tal caso, la modificación se lleva a cabo dentro del mismo artículo que, de hecho, viene a constituir un cuerpo único con los artículos que se vienen a modificar y con los relativos alegatos al mismo artículo.

Alegatos que parecen particularmente interesantes y que constituyen un número de formas que tienen el propósito principal de facilitar y explicar el cuerpo normativo y de proporcionar indicaciones útiles a los consumidores y proveedores del servicio.

El artículo 3, relaciona analíticamente un elenco de previsiones normativas derogadas, mientras que el artículo 4, por último, establece que las disposiciones del decreto son implementadas en el ámbito de los recursos humanos, instrumentales y financieros disponibles y en cualquier caso, sin carga adicional para las finanzas públicas.

Se señala, en particular, entre la normativa derogada, sobre la abolición de las reglas en temas de paquetes turísticos contenidas dentro

del Código del Consumo (arts. del 82 al 100), la derogación nunca es efectuada en precedencia de la Ley de 27 de diciembre, 1077, núm. 1084 ejecutiva de la Convención Internacional sobre el contrato de viajes (CVV).

Se trata de la primera fuente normativa a nivel nacional, para regular el sector del contrato de viajes, disciplina que por otra parte había tenido poca fortuna en cuanto a la aplicación, puesto que tanto el alcance era particularmente limitado (las previsiones eran aplicables sólo al contrato de viajes internacionales realizados total o parcialmente en un Estado diferente respecto al que el contrato ha sido estipulado, es decir, aquel del que el viajero ha partido) y debido al pequeño número de Países que habían ratificado el Convención Internacional.

El fracaso al derogar la norma por las sucesivas disposiciones (en particular por parte del decreto ley de 17 de marzo de 1995, núm. 111, cuyas reglas se fusionaron con los artículos 83 al 100 Código del Consumo, hoy derogados), había creado no poca dificultad interpretativa sobre la correcta identificación de la normativa aplicable, problemática que ahora podemos considerar superada por las nuevas disposiciones.<sup>425</sup>

## **VI.6.2. EL CÓDIGO DEL TURISMO**

A pesar de que el turismo se percibe como uno de los recursos fundamentales de la Nación italiana, rica en bienes paisajísticos, arquitectónicos, históricos de innegable valor, así como de ciudades de arte de innegable belleza, que visitantes del todo el mundo desean conocer, su protección se vio afectada en los pasados años de iniciativas desordenadas, podríamos decir esquizofrénicas, que ciertamente han

---

<sup>425</sup> CATERBI, Simona.: “La nuova normativa in tema di turismo”, *Rivista Giuffré*, 2012, disponible en <http://bibliotecariviste.giuffre.it/> Antepima (consultado por última vez el 6/7/2012)

contribuido fuertemente a hacer perder la primacía que había sido conseguida en el ranking de Países con el mayor rendimiento en este segmento.

Entre las causas del declive está en primer lugar, la recordada iniciativa para el referéndum, que condujo a la abolición del Ministerio del Turismo y del Espectáculo, por razones que nadie ha sido capaz de comprender a fondo, y por lo tanto, la ausencia de un centro de coordinación central y de impulso para la iniciativa empresarial individual, que son, en un último análisis, el corazón pulsante del sistema turístico, como sector productivo fundamental para el desarrollo de la economía.

A esta improvisada elección no fue puesto remedio con ocasión de la modificación del Título V de la Constitución. Mas bien, a decir verdad, la fracasada mención al turismo en el texto revisado, ha generado consecuencias todavía más perjudiciales, como la fragmentación de las iniciativas regionales en la materia, llevadas a cabo por entidades institucionales convencidas de tener, en este sentido, una competencia tanto legislativa como administrativa de carácter exclusivo.<sup>426</sup>

Los primeros artículos del nuevo Código se utilizan para consolidar la conocida posición de primacía, que en materia de turismo, es ejercida por el Estado cuando el interés público debe ser regulado por naturaleza suprarregional, o, cuando se llega a dictar una normativa de portada general que tiene por objeto llevar a cabo la actividad por los empresarios del sector, tratándose de materia, a este respecto, de la ley civil y/o la disciplina de la actividad económica *sub specie juris* de la competencia, tanto como cuando es responsabilidad exclusiva del Estado.

El Código del Turismo, entre otras cuestiones novedosas, contiene una visión específica de la recompensa del turismo, proporcionando, también a este propósito, permios especiales honoríficos para las contribuciones a la difusión de la imagen de Italia, o a la mejora de la oferta turística.

---

<sup>426</sup> VARRONE Claudio.: "Introduzione al código del turismo: dall'esercizio della delega al d. lgs. n. 79/2011", en *L'Ordinamento del Mercato Turistico*, COGLIANI Sloveig; GOLLA Marcella, G. Giapichelli Editore, Torino, 2012.

También estos reconocimientos nacen de la aportación innovativa con la que el Ministro del ramo ha iniciado la revisión de la normativa vigente, dada en el nuevo texto orgánico sobre el turismo.

Las Regiones, todavía, al menos algunas de ellas, se obstinan en reivindicar competencias que no son suyas propiamente dichas, apelando a la Corte Constitucional en conflicto de atribuciones con el Estado, puntualmente rechazadas hasta ahora, en su mayoría, por el juez de las leyes. Esperamos que, por el interés del País, esta tendencia positiva no se interrumpa tampoco en los estudios de los recursos presentados recientemente contra algunas disposiciones del nuevo Código. No obstante lo dicho, la Sentencia núm. 80 de 2012 del Tribunal Constitucional pone en cuestión la validez de algunos artículos de este Código, como se verá en apartado posterior.

La meritoria labor de profundización de varios de los temas tratados en el texto normativo, contenida en el comentario del que nos ocupamos, proviene de especialistas en la materia que merecen el aplauso de cuantos se preocupan por esta problemática, tanto en términos teóricos, como por sus repercusiones económicas relevantes.

Su tributo doctrinal contribuirá ciertamente a disipar las sombras que ha tratado de espesar el nuevo texto, en el intento de retrasar un proceso de renovación legislativa que durante tiempo se advertía la necesidad y que ninguno de los gobiernos anteriores había sido capaz de realizar.<sup>427</sup>

Como se dice anteriormente, el Código del Turismo viene a ser disciplinado en el Alegato al artículo 1 del Decreto Legislativo antes comentado. El Código se compone de 74 artículos, subdividido en siete títulos.

En su Título I viene explicada y justificada la competencia estatal en materia de turismo.

---

<sup>427</sup> VARRONE Claudio.: Introduzione al código del turismo: dall'esercizio della delega al d. lgs. n. 79/2011, en *L'Ordinamento del Mercato Turistico...*

En el sucesivo Título 2, busca disciplinar las profesiones turísticas conjugando los principios de liberación y apertura del mercado con la salvaguarda de la específica profesionalidad turística.

En el Título III reordena y adecúa la disciplina en tema de estructura receptiva proporcionando la definición general de la misma.

En el Título IV viene enteramente ocupado por la disciplina de las Agencias de Viajes.

En el Título V se proporciona la tipología de los productos turísticos, identificando los relativos circuitos de excelencia con la óptica de incentivar la promoción de sectores específicos<sup>428</sup>.

En el Título VI está dirigido a disciplinar, integrando y modificando las previsiones del Código del Consumo que vienen paralelamente derogadas a la disciplina del contrato de turismo.

Por último, el Título VII prevé la reordenación de los organismos públicos operantes en el sector del turismo, en la óptica de promoción de mayor sinergia.

También, como novedad, en el Código del Turismo, viene instituida la Conferencia Nacional del Turismo (art.56) .Así como el Comité Permanente de Promoción del Turismo en Italia.

Finalmente y entre otras disposiciones, el Código prevé disciplinar la modalidad con la que deben ser previstos los instrumentos de información al turista, asistencia y tutela que éste necesita, como; la carta de servicios, el call center y la modalidad de resoluciones extrajudiciales de las posibles controversias.

---

<sup>428</sup> Son así identificados los siguientes sectores: a) turismo della montagna; b) turismo del mare; c) turismo dei lagui e dei fiumi; d) turismo della cultura; e) turismo religioso; f) turismo della natura e faunistico; g) turismo dell'enogastronomia; h) turismo termale e del benessere; i) turismo dello sport e del golf; i) turismo congressuale; m) turismo giovanile ; n) turismo del Made in Italy e della relativa attività industriale ed artigianale; o) turismo delle arti e dello spettacolo.

Como reflexión final a la creación de este Código del Turismo, tenemos que hablar positivamente de la nueva producción normativa. El sector del turismo, en consideración de su primaria importancia, no puede ser más considerado de naturaleza secundaria, sino que más bien en el mismo, se debe imprimir y dar un fuerte carácter y una más amplia consideración por parte de las administraciones y administradores, permitiendo que el sector pueda aumentar, aunque sea sólo en parte, la economía italiana.

Las previsiones normativas tienen también, como hemos intentado poner de relieve en este ensayo, a favor de los estudiosos del derecho y de aquellos que están obligados a aplicar las normas del derecho, la ventaja de eliminar algunas incongruencias y algunas diferentes lecturas jurisprudenciales.

### **VI.6.3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NÚM. 80 DE 2012**

Algunas de las Regiones italianas, en defensa de sus intereses regionales y locales, apelaron al Tribunal Constitucional en conflicto de atribuciones competenciales con el Estado, en relación a la promulgación del anteriormente citado Código del Turismo.

Como consecuencia de tal apelación, el 5 de abril de 2012 se ha dictado la Sentencia núm. 80 de 2012 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), de la Corte Constitucional italiana, que redefine las áreas de la disciplina y la aplicación del Código de Turismo, que entró en vigor en junio de 2011, a la luz de los principios constitucionales en relación con la división de poderes legislativos entre el Estado y las Regiones.

En particular, la Sentencia establece, ante todo, la ilegitimidad constitucional del párrafo 1, del artículo 1, del Código del Turismo, limitada a las palabras "necesarias para el ejercicio unitario de las funciones administrativas" y "y otras reglas en la materia".

Según el Tribunal, esta disposición "Escapa en su conjunto, a la denuncia de falta de delegación, porque establece que las siguientes normas se mantienen dentro de los límites de la jurisdicción del Estado y sólo reconocen la validez de la delegación de reorganización y reestructuración en la Ley n. 246 de 2005".

Sin embargo, para comprender lo que ha sucedido, hay que dar un paso atrás. Y el punto de partida a tener en cuenta es la reforma constitucional de 2001, en la que la materia "turismo" se ha convertido en la competencia exclusiva de las Regiones, según artículo 117, párrafo 4, de la Constitución. Esta competencia, obviamente, no elimina radicalmente el poder del Estado en el ámbito del turismo, ya que el Estado tiene derecho a intervenir siempre que: no se refiera directamente en materia relacionados con el turismo, pero sí en los campos cubiertos por la legislación exclusiva del Estado o de su competencia (en particular dentro de esta hipótesis, todos los aspectos del turismo que se pueden incluir en el orden civil, la protección de la competencia, la coordinación de la información, estadística e informática, derecho a la salud, profesiones, etc.); cuando la intervención del gobierno sea impuesta por la necesidad de la centralización y la unidad (que se conoce como la llamada intervención en la subsidiariedad).

Así se especifica, los argumentos que sostiene el Tribunal sobre el artículo 1. Es un objetivo explícito, es decir, el propósito de proporcionar las funciones administrativas unitarias no se refiere a la reestructuración de la legislación estatal en materia de turismo, sino que "se resume la orientación de regular, en un sentido innovador, "las relaciones entre el Estado y las Regiones en el mismo asunto".



También establece el Tribunal modificaciones con respecto a:

- 1) El artículo 2, a juicio de la Corte, que "si bien la intención de adaptar la legislación a los principios establecidos en el derecho constitucional, por su propia naturaleza, afecta a las relaciones entre el Estado y las Comunidades en el turismo y por lo tanto escapa a los límites de la delegación"
- 2) El artículo 3, en términos de turismo accesible y derechos de los discapacitados;
- 3) artículos. 8, 9, 10 y 15, relativos a la clasificación de alojamiento, hotelero y parahotelero y normas de calidad;
- 4) El artículo 11, que impone la obligación de alojamientos para comunicar a las regiones los precios cobrados;
- 5) Artículos 12 y 13, la clasificación y regulación de alojamiento extrahotelero y al aire libre;
- 6) El artículo 14, sobre las estructuras de apoyo simple;
- 7) El artículo 16, sobre la simplificación de los procedimientos administrativos de las instalaciones;
- 8) Los artículos 18, 20 c. 2, 21 y 23, en términos de definiciones relativas a las agencias de viaje y turismo;
- 9) El artículo 30, en el ámbito del turismo con "mascotas";
- 10) El artículo 68, que establece las puertas a los turistas y el centro de llamadas y el art. 69 relativo a la tramitación de denuncias.

Es evidente, pues, que no es una decisión de fondo, pero son una serie de declaraciones de ilegalidad que no dejan lugar a ninguna duda o controversia sobre el punto de la correcta interpretación de la Constitución.

Básicamente, de acuerdo con lo expresado por los jueces de la Consulta, el legislador seguramente podría reagrupar y reorganizar las regulaciones del estado con respecto a incidentes en materia de turismo en sus ámbitos de competencia exclusiva y para la protección de los intereses nacionales.

Sin embargo, lo que no se permitió fue regular de nuevo la relación entre el Estado y las Regiones en la misma zona. No obstante, se lee en

la sentencia que el uso repetido del llamado método de la "subsidiariedad atracción", no se puede considerar como una forma de ejercicio ordinario de los poderes del Estado (administrativo y legislativo atribuidos a las regiones por la Constitución), porque para ello se requiere una clara expresión de la voluntad legislativa del Parlamento, señalando, entre otras cosas, las formas adecuadas de colaboración, totalmente ausente en la ley de delegación n. 246 de 2005. Es decir, la revisión global de la relación entre el Estado y las Regiones en materia de competencia no exclusiva del Estado, en virtud del art.117, párrafo segundo, de la Constitución, según la sentencia, no puede quedar restringida al ámbito de la competencia legislativa del Estado, sino que también implica a las Regiones.

Como resumen y conclusión a este capítulo, vemos que la legislación actual básica estatal del turismo, pues, se basa en estas tres disposiciones comentadas; la sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 80/2012, de 5 de abril; el Decreto Legislativo núm. 79/2011, de 23 de mayo, por el que se deroga la Ley Marco del Turismo, núm. 135 del 2001, de 29 de marzo y, el Código del Turismo inserto en el anterior decreto. En cuanto a la legislación regional y local, intentando no ser reiterativos, esta queda regulada según sus ámbitos de competencia desarrollados y referidos profusamente en el Capítulo III de este trabajo; encontrando, la organización de la competencia en esta materia del turismo, la más reciente sistematización en el Decreto Legislativo 79/2011, de 23 de mayo, Código del Turismo.

## **VI.7. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN EL ESTADO ITALIANO**

Con el nuevo retorno al “centro” de las funciones administrativas del sector turístico, que si ya se manifestó en una fuerte contradicción con los impulsos regionales en el lugar durante diverso tiempo, se hace más evidente en el contraste con la ley constitucional n. 3/2001, aprobada a pocos meses de la emanación de la ley marco del turismo.

Como ya se ha dicho varias veces, el reformado artículo 117 de la Constitución, la materia del turismo e industria hotelera no encuentra ninguna mención en el elenco de materias, ya sea como competencia concurrente del estado (como lo fue hasta la reforma del 2001), o de exclusiva responsabilidad del Estado; sino que se encuentra entre los temas de competencias de las Regiones: una reconsideración de la estructura organizativa cara a acentuar la presencia y competencia de las Regiones que se convierte así en inevitable.

Se sabe, en este innovado contexto, que la historia ha sido testigo de las varias interpelaciones de las Regiones, mediante recurso, al tribunal Constitucional, de modo que se pueda determinar la legitimidad constitucional de la Ley Marco n. 135/2001. No anulando esta ley, el Tribunal, conocido entonces como Tribunal de Justicia, ha validado esencialmente todo el sistema de regulación normativa y legislativa vigente que también es aplicable respecto a la justificación de tal legitimación, se refiere de nuevo, incluso frente a la modificación de la estructura constitucional, a la exigencia de garantizar un mínimo de unidad al gobierno y a la legislación, en materia turística.

Sólo recientemente ha tomado medidas para hacer una nueva reorganización de la administración estatal en el sector turístico.

De conformidad con el artículo 1, párrafo 19-*bis* del Decreto ley 18 de mayo de 2006, n. 181, convertido, con modificaciones, en Ley de 17 de julio de 2006, n. 233 y sucesivas modificaciones, la Dirección General del Turismo, establecida dentro del Ministerio de la Actividad Productiva, en

virtud del decreto legislativo n. 300 del 1999, se suprime cuando la relativa competencia, junto a las estructuras, al personal y a los recursos económicos, son reasignados a la Presidencia del Consejo de Ministros. Con decreto ministerial de julio de 2008, pues, las funciones en materia turística reservadas al nivel central son delegadas (eso si, con el acto de delegación el titular del poder confiere a otro sujeto el ejercicio del poder mismo pero no también la titularidad) a un Ministro del turismo sin cartera que utiliza, con el fin de ejercer, el Departamento del Desarrollo y la Competitividad del turismo instituido dentro de la misma Presidencia del Consejo de Ministros.<sup>429</sup>

#### **VI.7.1. IL MINISTERO DEL TURISMO**

La primera fase de intervención estatal en tema de turismo está caracterizada por una gradual separación de la persistente estructura organizativa privatística del sector (Touring Club italiano, Club Alpino italiano; Liga Naval); solo en 1931 (rdl 23.3-1931, n. 371), en la continua incertidumbre sobre la oportunidad de crear un especial órgano donde concentrar la competencia en materia de turismo o, en lugar de servirse de múltiples estructuras ya existentes, se ha creado el Comisariado del Turismo, órgano central dependiente del jefe del Gobierno, a cargo de dirección y coordinación de toda la actividad nacional relativa al turismo. Sus funciones fueron transferidas, con el r.d.l. n. 1851 de 1934, al Subsecretariado de Estado (entonces Ministerio) para la Prensa y la Propaganda, dando vida a una Dirección General del Turismo. Después de la guerra, las competencias de coordinación e incentivación, fueron confiadas a un Comisariado para el Turismo (dlcps 12.9.1947, n. 941) dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros apoyado por el

---

<sup>429</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, págs.76-77.

rendimiento de la actividad promocional del ENIT, mientras las funciones consultivas eran atribuidas al Consejo Central de Turismo.

La siempre mayor relevancia, no sólo económica, del fenómeno turístico, incluso social, cultural y política, convencidos de la oportunidad de concentrar de manera orgánica y unitaria los servicios y la actividad inherente al sector, creando un especial Ministerio que fuese el artífice de una seria y no fragmentada política del turismo (ley n. 617 de 1959), para coordinar y regular las iniciativas públicas y privadas.

El nuevo Ministerio para el Turismo y el Espectáculo, aparte de la perplejidad razonable en la combinación de los programas de turismo, absorbe las competencias del viejo Comisariado, aquellas llevadas a cabo por el Ministerio del Interior relativas a cuidados, estancia y turismo y los impuestos de estancia, y aquellas de la Presidencia del Consejo, relativas al Comité Olímpico Nacional y la Institución deportiva para el Crédito.<sup>430</sup>

El advenimiento, con la ley n. 617 de 1959, del Ministerio de Turismo al cual se le han asignado, además, las competencias en materia de espectáculos y deportes, marca el reconocimiento por parte del Gobierno de la relevancia del fenómeno turístico y de la exigencia de una apropiada estructura administrativa para la política nacional del sector.

La institución del Ministerio del Turismo y del Espectáculo surge, sin embargo, hasta cierto punto, en contradicción con el modelo de estructura de la competencia previsto en la Constitución del 1948, que reservaba a la competencia de las Regiones la materia del turismo y de la industria hotelera (artículo 117 de la Constitución) y, en espera de la futura actuación del ordenamiento regional hasta que la experiencia, necesariamente transitoria, se llevará acabo sólo en el año 1970.

---

<sup>430</sup> TEDESCHINI, Federico.: *Diritto pubblico per il turismo*, Centro italiano di studi superiori: sul turismo, Assisi, Milano, 1998, pags 171 y ss.

Con el advenimiento de la Regiones ordinarias y como resultado de los relativos decretos de transferencia de la Presidencia de la Republica d.p.r. n. 6 del 1972 y d.p.r. n. 616 del 1977, la administración estatal es despojada de las funciones administrativas. Permaneciendo en el Estado, esencialmente, poderes de dirección y coordinación de las actividades regionales, y la competencia en el campo de los tratos o acuerdos internacionales.

La regionalización de los años '70 tiene por tanto un impacto de escala sustancial sobre la esfera de competencia del Estado en la materia turística, sin que esto sea seguido, sin embargo, por una reorganización relacionada y apropiada de estructuras ministeriales.<sup>431</sup>

El Ministerio ha pasado sustancialmente inocuo para la transferencia de competencias en favor de las Regiones, hasta que las mismas Regiones han puesto en duda la permanencia del mismo con la iniciativa del Referéndum del 1992.

La confirmación de un específico papel del Ministerio, aunque en términos fuertemente redimensionados, en contra de la afirmación de la competencia de las Regiones en el campo turístico, ha determinado una campaña de relaciones, a menudo conflictivas y difíciles, entre la administración central y los ordenamientos regionales, que ni siquiera el advenimiento de la Ley Marco sobre el turismo de 17 de mayo de 1983, n. 217, ha contribuido a resolver de un modo satisfactorio y definitivo.

En este contexto, la derogación, con Referéndum popular, de la ley n. 617 de 1959, institutiva del Ministerio del Turismo y del Espectáculo, constituye el epílogo, por otra parte no definitivo, de la confrontación institucional entre regiones y administración estatal, que lleva a instituir un Departamento del Turismo dentro de la Presidencia del Consejo de

---

<sup>431</sup> Las intervenciones operadas, siguientes a los Decretos n. 6 de 1972 y n. 616 de 1977 sobre la estructura del Ministerio, con la reordenación de la Dirección general del turismo, dejaron afectada la elección del modelo ministerial, mientras se abre la vía para un profundo repensamiento del modelo de administración periférica fundada sobre los Entes provinciales para el turismo y para Empresas autónomas de cuidados, estancia y turismo.

Ministros, el cual sigue la definición de un nuevo reparto de competencias entre el Estado y Regiones, determinado por el Decreto Ley n. 97 de 1995, convertido en la ley n. 203 de 1995, que determina unas atribuciones generalizadas de la competencia a las Regiones ordinarias y con excepción de aquellas expresamente atribuidas a la administración central.<sup>432</sup>

La funciones del Ministerio y en general de la organización turística pública, se someten así, a partir de 1970 a una profunda modificación en actuación del artículo 117 de la Constitución, que también por la escasa relevancia económico-social del fenómeno, al momento de los trabajos de la Asamblea Constituyente, incluye al turismo entre las materias objeto de regionalización. Ya con el Decreto del Presidente de la Republica de 14 de enero de 1972, n. 6, pasan las Regiones de Estatuto ordinario;” *todas las funciones administrativas ejercitadas por los órganos centrales y periféricos del Estado en materia turística se transfieren a las regiones”*.

Llegó a ser necesaria una posterior intervención legislativa para realizar una más completa transferencia de funciones de sectores de materia orgánica (ley n. 382 del 1975). En actuación de tales criterios, el Decreto de la Presidencia de la Republica n. 616 de 1977, adopta en su artículo 56, una formula comprensiva de la extrema articulación del fenómeno turístico:”*todos los servicios, la estructura y la actividad pública y privada sobre la organización y el desarrollo del turismo regional, incluso en los aspectos relativos a la industria hotelera”*

La nueva puesta en marcha de las funciones administrativas se refleja esta vez, en la estructura del Ministerio: el contemporáneo Decreto de la Presidencia de la Republica de 24 de julio de 1977, n. 617, suprime, dentro de la organización ministerial, a la Dirección General del turismo

---

<sup>432</sup>TASSONI Giorgio, FRANCESCHELLI Vincenzo e MORANDI, Francesco.: *Manuale di Diritto del Turismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, págs.48 y ss.

(art.10) transfiriéndose las funciones no regionalizadas, a la Dirección General de Negocios.<sup>433</sup>

### VI.7.2. EL ENIT, AGENZIA NAZIONALE PER IL TURISMO

La nueva distribución de la competencia, dirigida en primer lugar a satisfacer el perfil más estrictamente político, conectado a la demanda de una mayor autonomía de los gobiernos locales, no es todavía la única circunstancia importante que ha determinado un cambio de la influencia pública en el ámbito turístico.

Como ya se ha recordado, las exigencias de rehabilitación de las finanzas públicas, afrontadas con urgencia al inicio de los años '90, han asumido un papel clave en la definición de la reforma del estado y de los otros Entes públicos.

En particular una variación significativa, conectada a la anterior, ha incidido sobre las acciones directivas que el Estado ha desempeñado, hasta hace muy poco tiempo, para el gobierno de la economía, en particular, a través del control de la moneda, con la consiguiente variación también para la actividad turística. La pertenencia de Italia al sistema Euro, de hecho, ha modificado mucho este tipo de intervención, ofreciendo un nuevo escenario y una nueva metodología de decisión, sus efectos son todavía objeto de valoración, más o menos favorables para los operadores turísticos<sup>434</sup>.

Entre los sujetos reformados debe ser tenido en cuenta el ENIT, Ente Nacional del Turismo, instituido con r.d.l. n. 2099 de 1921, convertido en

---

<sup>433</sup> TEDESCHINI, Federico.: *Enciclopedia del Diritto*, 45, Giuffré Editore, 1992, págs. 296-305.

<sup>434</sup> GOLLA, Marcella e GROPPI Tonia.: *Diritto Pubblico del Turismo*, Maggioli S.p.A., Republica di San Marino, 2005, pág.52.



ley n.610 del 1921 (en origen” Ente Nacional para el incremento de la Industria turística”) y varias veces reformado por el d.P.R. n. 1041 del 1960<sup>435</sup>, por ley n. 648 de 1981, por ley 292 del 1990, y por d.l. n. 97 del 1995 convertido en ley n. 203 del 1995, con competencias de promoción e incremento del turismo desde el exterior hacia Italia.<sup>436</sup>

La implantación originaria de fondo, para hacer del ENIT un centro propulsor del sector turístico a nivel nacional, resultará confirmado en el tiempo, hasta la institución del Ministerio de Turismo, en el 1995, cuando la afirmación de una fuerte subjetividad política para el sector del turismo, reconocida como líder del nuevo vértice ministerial, impondrá la reconducción, incluso al ENIT en el ámbito propio de la nueva estructura institucional.

El advenimiento de las Regiones en 1970, ha implicado un necesario desarrollo ordinamental del ENIT, así como de una redefinición del campo de la entidad.

La asunción de la competencia administrativa en materia turística, asunto principal de las Regiones, no ha comportado de por sí el vaciado de las atribuciones del ENIT, llamada a operar, en base a cuanto lo previsto en d.p.r. n. 1041 del 1960, en el campo de la promoción turística en el exterior.

Los decretos de transferencia de las funciones administrativas a las Regiones (d.p.r. n. 6 del 1972, artículo 3; d.p.r. n. 616 del 1977, artículo 57) afirman, en efecto, que para la propaganda al exterior de la iniciativa y actividad del turismo hotelero las Regiones deben valerse del ENIT.

---

<sup>435</sup> El dato de mayor relieve deducible de la ley de reordenación del 1960, es, sin embargo, el relativo a la delimitación del campo de acción de la ENIT que queda sujeto a las limitaciones institucionales de los Entes. De hecho la ENIT ha reformado la competencia de promoción e incremento del movimiento turístico desde el extranjero hacia Italia; competencias que el ente deberá absolver “en ejecución de la política general del Ministerio de Turismo y Espectáculo.”

<sup>436</sup> La previsión de un específico Ente nacional que se ocupase de la promoción en sentido amplio del fenómeno turístico, en primer lugar a través del desarrollo del patrimonio receptivo fuertemente comprometido por la I Guerra Mundial, constituye el primer ejemplo de intervención orgánica por parte del Estado en el campo de la actividad turística.

Más allá de la indudable apertura que ha surgido, incluso por obra del Tribunal Constitucional, en orden al rendimiento, por parte de las Regiones, de actividad en el extranjero, debe por tanto tenerse en cuenta que, en el sector turístico un papel de primer plano en la promoción del turismo italiano en el extranjero ha sido mantenido por el ENIT<sup>437</sup>

Con la ley de reforma de 11 de octubre de 1990, n. 292, se intentó dar un nuevo impulso al papel del ENIT, liberándolo de algunos límites de fondo que tenían caracterizado negativamente la experiencia y, al mismo tiempo, se les reconoce a las Regiones la posibilidad de realizar, independientemente del ENIT, actividades promocionales en el exterior e incluso, dentro del área comunitaria.<sup>438</sup>

El dato de mayor relevancia es la transformación del Ente en Agencia, que asume la denominación de ENIT-Agencia nacional del turismo.

El modelo de la agencia podría dibujar soluciones de carácter predominantemente privatísticos. El legislador, en su lugar, ha confirmado la personalidad jurídica de derecho público de la nueva entidad, inspirándose en el prototipo de agencia técnica e instrumental prevista en diversos sectores de la administración estatal, en particular en el d.lgs. n. 300 del 1999, de reforma de los Ministerios

A la nueva Agencia nacional de turismo le es reconocida la autonomía estatutaria, reguladora, organizativa, patrimonial, contable y de gestión,

---

<sup>437</sup> En este sentido la ley de reordenación del ENIT del 14 de noviembre de 1981, n. 648, ha adoptado en actuación de la previsión contenida en el artículo 57 del d.p.r. n. 616 del 1977, confirma la personalidad jurídica de derecho público del ente, establece la representación de cada Región en el Consejo de administración, reduciendo, al mismo tiempo, el número de representantes de los Ministerios, y atribuye al ENIT una serie de competencias en clave de mayor autonomía contra el Ministerio del Turismo.

<sup>438</sup> Bajo el perfil ordinamental, en primer lugar, hay que destacar que la Ley de reforma de 1990 ha previsto que la actividad del ente pueda ser llevada a cabo a través de instrumentos privados, de modo que la acción promocional sea más ágil y eficaz, pero sin negar el carácter público del ENIT, así como reitera el mismo artículo 1 de la ley n. 292 del 1990. El d.l. n. 97 de 1995, convertido en ley n. 203 del 1995, de reordenación de las funciones en materia de turismo, espectáculo y deporte, ha modificado posteriormente, la estructura organizativa del ENIT, también a la reorganización del Gobierno en su regulación, según específicos principios y criterios directivos.

reforzándose, entonces, los caracteres *lato sensu* de autonomía respecto a la administración estatal. Incluso, si es confirmada por el legislador estatal, la Agencia sigue estando bajo la actividad, la dirección y la vigilancia del Ministerio competente (antes el Ministerio de la Actividad productiva, hoy Ministerio de Bienes y Actividades Culturales).<sup>439</sup>

Consta la Agencia de tres organismos: el Presidente, el Consejo de Administración y el Colegio de Revisores de Cuentas. Está previsto, por otra parte, que con el reglamento gubernativo de organización, el modelo organizativo sea integrado con la institución de un Comité Técnico-Consultivo y de un Observatorio Nacional de turismo.

Particularmente articuladas están las funciones previstas por la nueva Agencia, de la ley de 2005 y de la relativa regulación de organización y funcionamiento. A las típicas funciones de promoción, en el exterior, de la imagen turística unitaria italiana y de la integración de los recursos turísticos de las Regiones, se asignan, de hecho, aquellas relativas a la realización de estrategias promocionales y de apoyo a la comercialización de los productos turísticos italianos, pero también actividad de consulta y asistencia a favor del Estado, de las Regiones y de otros organismos públicos para la promoción en los mercados extranjeros de productor turísticos, La Agencia opera en otros campos con servicios de consulta, asistencia y colaboración en favor de sujetos públicos y privados, relativos a la actividad de acogimiento y de información al turista. Colabora para la finalidad institucional con las oficinas de la red diplomático-consular del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Finalmente, sobre la base de cuanto hay dispuesto en la misma ley n. 80 del 2005, a la agencia son confiadas tareas de desarrollo y cuidado del turismo cultural y del turismo congresual.

---

<sup>439</sup> MELONI, Mauricio.: “La Istituzione di governo nel settore turistico”, en *Manuale di Diritto del Turismo*, a cura di: TASSONI G., FRANCESCHELLI V. e MORANDI F., Giappichelli Editore, Torino, 2010, págs.62 y ss.

La Agencia para sus propios fines sociales y corporativos, puede también crear empresas filiales, aunque con participación minoritaria en los entes, consorcios y sociedades. De tal modo, la ENIT-Agencia Nacional para el Turismo tiene a su disposición una pluralidad de instrumentos, en su mayor parte de carácter privado, para operar en los campos de competencia propia.

Por último, cabe señalar que la reforma prevé un sistema de funcionamiento de la Agencia, mucho más articulado de lo que anteriormente era, que deberá contribuir a superar el estado de dificultad financiera en la que, con frecuencia, se encuentra el Ente.

A las contribuciones del estado se suman los aportes de las Regiones, y otras de las administraciones estatal, regional, local y de otros entes públicos para la realización de actividades promocionales específicas. Además, los ingresos provenientes de la gestión y venta de bienes y servicios a sujetos públicos y privados y, en particular, a aquellos derivados de la gestión empresarial de la plataforma tecnológica relativa al proyecto “Elija Italia”, así como concurren a la financiación de la Agencia, contribuciones en varias capacidades y el patrocinio por parte de sujetos no identificados.<sup>440</sup>

Con una posterior regulación de organización de la ENIT (adoptado el 21 de enero de 2010 por decreto del Ministerio para el turismo, en concierto con el Ministerio para la Administración Pública e Innovación y con el Ministerio de Economía y Finanzas) se especifica mejor la organización de la Agencia que ve una sede central articuladas en dos macro áreas de actividad; Área de Marketing y Área de Administración, que incluyen seis unidades ejecutoras (tres cada una, para el área de Marketing; Programación y Comunicación, Promoción y Apoyo a la Comercialización y Club de producto, Organización, Planificación Control y Desarrollo de la Actividad, mientras que para el Área de Administración;

---

<sup>440</sup> MELONI, Mauricio.: “La Istituzione di governo nel settore turistico”, en *Manuale di Diritto del Turismo*, a cura di: TASSONI G., FRANCESCHELLI V. e MORANDI F., Giappichelli Editore, Torino, 2010, págs.64 y ss.

Desarrollo y Gestión de los Recursos, Personal, Finanzas, Contabilidad y Balances y, finalmente, Sistema Informático-tecnológico y asuntos generales), con un papel de apoyo técnico-administrativo y de contribución activa a los órganos de la Agencia, así como de garante de una funcionalidad adecuada de la estructura y también de dirección y coordinamiento de la estructura periférica exterior<sup>441</sup>.

### **VI.7.3. LA CONFERENZA NAZIONALE DEL TURISMO**

Entre la novedad de la Ley Marco n. 135/2001, se produjo la creación de la Conferencia Nacional del Turismo, un organismo que tuvo en su composición la representación institucional junto con lo económico y lo social. El objetivo de la Conferencia era vigilar las directrices establecidas por la reforma de la ley y favorecer el diálogo entre los representantes del sector.

El artículo 56 del Código del Turismo propone, con algunas modificaciones, el mismo texto del artículo 3 de la ley 135/2001.

Entre la novedad aludida, se puede indicar la presencia de la Unión de Cámaras de Comercio y del ISTAT (citado con las solas siglas) y las asociaciones de protección de los animales que en, estricto rigor, poco tienen que hacer directamente con el turismo.<sup>442</sup>

Al Ministerio de la Actividad Productiva, hoy llamado Ministerio de Desarrollo Económico (leyes, del Ministerio de Desarrollo Económico) le son, de hecho, reservadas determinadas funciones y tareas de coordinación intersectorial de las intervenciones estatales conectadas al turismo, la dirección y la coordinación de la actividad promocional que se

---

<sup>441</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, pág.85

<sup>442</sup> TRIPODI, Enzo M<sup>a</sup> y CARDOSI, Giancarlo.: *Il Codice del Turismo*, Maggioli Editore, Republica San Marino, 2011, págs.68-69.

efectúen en el extranjero con importancia exclusivamente nacional y la representación unitaria en sede de Consejo de la Unión Europea en materia de turismo.

El poder gubernativo de coordinación de las intervenciones inherentes al turismo, pero sobre todo de la definición y actualización del documento que contiene las directrices, resulta entonces, en este mismo texto legislativo, reforzado con la introducción de la Conferencia Nacional del Turismo, dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (artículo 3).

La aprobación instrumental del Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, establece la línea que debe expresar todas las orientaciones para las definiciones y actualizaciones de este mismo documento y “verificar la actuación de la línea a seguir, con particular referencia a las políticas turísticas y aquellas intersectoriales relativas al turismo”. “La Conferencia no es sólo una mesa redonda para fomentar el diálogo entre las instituciones y los representantes del sector”, como así generalmente se espera de los requisitos legales, sino también una administración consultiva, sin embargo, esencialmente centralizada, a pesar de lo que se ha identificado como un organismo de composición mixta. Componentes necesarios son considerados los representantes de la Conferencia de Presidentes Regionales y de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, los representantes de la Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI), de la Unión de las Provincias de Italia (UPI) y de la Unión Nacional de Municipios de la Comunidad de Entes de montaña (UNCEN), del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo (CNEL) y de las otras autonomías territoriales y funcionales, los representantes de las Asociaciones sin ánimo de lucro operantes en el turismo, de las Asociaciones ambientalistas y de las Organizaciones Sindicales del Trabajo.

La Conferencia Nacional del Turismo, para la aprobación y actualización del D.P.C.M., debe ser convocada al menos cada dos años por la Presidencia del Consejo y es organizada por el Ministerio de la Actividad Productiva de acuerdo con la Conferencia permanente para las

relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano. Los actos de cada reunión deben ser, a continuación, transmitidos a las comisiones parlamentarias competentes.<sup>443</sup>

#### **VI.7.4. IL COMITATO PERMANENTE DI PROMOZIONE DEL TURISMO IN ITALIA**

El artículo 12, párrafo 1, del Decreto ley n. 35/2005 tenía previsto la institución del Comité Nacional para el Turismo, para el desempeño de las competencias de dirección del ENIT. Instituido con el D.P.C.M. de 8 de septiembre de 2005, ha sido suprimido, como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional, con respecto al hecho de que la creación de este Comité no proporcionó ningún acuerdo con las Regiones<sup>444</sup>. Más tarde, con D.P.C.M. de 26 de julio de 2006, se estableció el Comité para las políticas turísticas.

El artículo 58 del Código del Turismo prevé la institución de un Comité permanente de promoción del turismo. La institución (comprendidas las normas de organización y de funcionamiento) se creará por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros (o decreto del Ministerio delegado)

---

<sup>443</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, pag.74 y ss.

<sup>444</sup> El Tribunal Constitucional ha considerado ilegítimas las normas de artículo 12, párrafo 1. Decreto ley de 14 de marzo, n. 35 (convertido en la ley, con modificaciones, de 14 de mayo de 2005, n. 80), relativo a la organización y funcionamiento del Comité Nacional del Turismo, ya que no prevé ningún tipo de participación de las Regiones y no resultan proporcionales al objetivo de preservar el papel del Estado. La intervención legislativa estatal no ha sido considerada proporcional porque el legislador ha atraído, hacia el Comité, una coordinación de las actividades de la orientación normativa general de todo el sector turístico. La ausencia de cualquier forma de cooperación con las Regiones no se ha considerado, sin embargo, compensada por la composición del Comité (definida con el D.P.C.M. de 8 de septiembre de 2005) porque los componentes representantes de las Regiones estaban en minoría respecto a los de origen estatal. Finalmente, el Presidente del Comité era el Ministro de la Actividad Productiva y este último, en relación con los problemas específicos en el tratamiento, podría requerir la participación de otros Ministros (Tribunal Constitucional, 1 de junio, 2006, n. 214).

que deberá adoptarse en el plazo de sesenta días de acuerdo con la Conferencia permanente Estado- Regiones-Provincias Autónomas.<sup>445</sup>

El Comité presidido por el Presidente del Consejo de Ministros (o por el Ministro delegado, o por una representación de este último) y compuesto en modo y forma de que estén representados todos los sujetos públicos y privados operantes en el sector turístico, lleva a cabo las siguientes actividades:

- a) Identificación homogénea de las estructuras publicas dedicadas a garantizar los servicios al turista.
- b) Acuerdos de programas con las Regiones y desarrollo de la estructuración turística sobre proyectos en el área de formación nacional, a fin de promover el desarrollo del turismo.
- c) Apoyo y asistencia a las empresas que contribuyen a mejorar el turismo nacional.
- d) Promoción de la imagen de Italia en el sector turístico.
- e) Organización de los eventos de carácter nacional.
- f) Conexión y cooperación entre regiones, provincias y municipios y las instituciones del Gobierno.
- g) Promoción, a fines turísticos, de la marca Italia

#### **VI.7.5. LE ASSOCIAZIONI DEL TURISMO IN ITALIA**

La Relevancia de los perfiles turísticos de Italia, relacionados con el extraordinario valor del patrimonio natural y artístico, es testimoniada incluso por las numerosas asociaciones que contribuyen, con su trabajo al desarrollo del sector.

---

<sup>445</sup> TRIPODI, Enzo M<sup>a</sup> y CARDOSI Giancarlo.: *Il Codice del Turismo*, Maggioli Editore, Republica San Marino, 2011, págs.70-71.



Entre estas se incluye el Club Alpino Italiano (CAI), fundado en 1863 con el objetivo de valorizar Los Alpes y la práctica del alpinismo. Constituido por numerosas secciones distribuidas por todo el territorio, con la ley 28 de enero de 1963, n 9, ha sido dotado de personalidad jurídica y encargado de la realización y gestión de construcción de refugios alpinos y de la escuela de formación de guías alpinos y espeleológicos. Con la ley de 21 de marzo de 2001, n 74, ha sido reconocida la función de solidaridad social y de pública utilidad del Cuerpo Nacional para el Socorro Alpino y Espeleológico (CNSAS) organizado por el CAI en el ámbito que le ha sido reconocido para la creación de ocho escuelas nacionales de técnicos, médicos y unidades caninas que operan para la actividad de prevención y socorro. Los miembros del Servicio Nacional de Socorro prestan su servicio de modo voluntario y sin ánimo de lucro.<sup>446</sup>

En 1894, el estado fundó (con denominación Touring Club Ciclistico Italiano), el Touring Club Italiano (TCI) con el objetivo de desarrollar el turismo, también como medio para conocer el País y su cultura. Es una asociación sin ánimo de lucro distribuida por todo el territorio italiano y cuyos miembros garantizan un apoyo a la información inherente al patrimonio artístico, cultural, arquitectónico y natural de Italia. El TCI realiza numerosas publicaciones con lo que desarrolla actividad de documentación, de catalogación, de investigación y de consulta del turismo en Italia y de Italia en el Mundo.

La Liga Naval Italiana (LNI), constituida en 1901, ha llevado a cabo una actividad reconducida a la valorización del mar y de la cultura de la navegación (sea por deporte o por placer). La LNI se divide en Secciones y en Delegaciones territoriales que quedan al cuidado de las Escuelas de Vela<sup>447</sup>

---

<sup>446</sup> TRIPODI, Enzo M<sup>a</sup> y CARDOSI Giancarlo.: *Il Codice del Turismo*, Maggioli Editore, Republica San Marino, 2011, pags.79 y ss..

<sup>447</sup> [www.leganavale.it](http://www.leganavale.it). (Consultado por última vez de 20 de Noviembre de 2012)

Entre otras expresiones relevantes, a nivel asociativo, deben ser recordadas las “Pro Loco” cuyo objetivo es el desarrollo de la actividad y de la iniciativa para la animación y el desarrollo de las comunidades locales.<sup>448</sup> Su relevancia ha sido testimoniada por Decreto Ministerial de 7 de enero de 1965 con el que fue instituido dentro del Ministerio del Turismo y del Espectáculos, el registro de Asociaciones Pro-Loco, luego sustituido por los registros regionales apropiados. Entre ellos se asocian, a nivel nacional, en el UNPLI (Unión Nacional Pro-Loco de Italia).<sup>449</sup>

Las asociaciones y los entes realizan iniciativas de promoción turística pudiendo recibir contribuciones a nivel nacional y local.

Para el nivel nacional se reenvía al Decreto Ministerial de 5 de agosto de 2010, por el que se dispone lo siguiente: *“Las Disposiciones para la concesión de contribuciones a los entes para iniciativa y manifestaciones turísticas de la Ley de 4 de agosto de 1995, n. 702 y al artículo 8 de la ley de 22 de febrero de 1982, n. 44, y disposiciones transitorias para la concesión de contribuciones de conformidad con la ley de 4 de marzo 1058, n. 1742”*

Las asociaciones Pro-loco, en realidad, pertenecen (probablemente más allá de su propia conciencia) a esa especie, ahora raras, de entidades que no surgen por disposición expresa de tal o cual derecho positivo, para los que son necesarios, por el sólo hecho de nacer espontáneamente, la atención de los poderes públicos. Estos últimos, a su vez, mantienen contra estas figuras una actitud, que oscila ambiguamente entre el interés público a reconocer su existencia (sobre todo para fines de control) y el interés opuesto.

---

<sup>448</sup> Según el Consejo de Estado las pro-loco no pueden ser cualificadas como entes públicos, no siendo suficiente los fines previstos por los estatutos en el tema de promoción turística, la ausencia de fines de lucro y las atribuciones de contribuciones por parte de la administración pública (Consejo de Estado, sección V, 30 de marzo de 1988, n.172).

<sup>449</sup> [www.unpli.info](http://www.unpli.info). ( consultado por última vez el 20 de noviembre de 2012)

Los comentarios antes afirmados para justificar las asociaciones privadas Pro-loco, creadas espontáneamente en las pequeñas localidades turísticas, obviamente para mejorar los recursos, no tiene la categoría de una definición positiva, sino que son, en su lugar, *ingresos por la ventana* en el ámbito de las organizaciones turísticas: primero obteniendo un indirecto reconocimiento en la Ley 4 de marzo de 1958, n.174 (artículo 2, letra b, según el cual en la localidad no se reconocen como estaciones de cura, estancia y turismo; una parte de los ingresos provenientes de impuestos debe ser su financiación), después, a través de la institución dentro del Ministerio de Turismo, de un registro *ad hoc* que prevé la posibilidad para las acciones de promoción turística, de constituir un registro de información y de acogida al turista (IAT) y autoriza a las Regiones utilizar la misma denominación, e incluso las oficinas de turismo local pueden ser promovidas por ellas.

Pacíficamente adquirida, por lo menos bajo el perfil jurídico, es la definición por la que se quiere definir a las organizaciones locales del turismo, tales como a las de carácter voluntario, destinadas a la promoción del turismo en una determinada región que, a tal fin, esta región las reconoce como tales y las respalda financieramente <sup>450</sup>

El artículo 4 de la Ley 217 de 1983 atribuye a las Pro-loco la posibilidad de crear oficinas de información y asistencia turística (IAT) que, al menos, desde un punto de vista formal, parecen completamente homólogas a las oficinas que califican por ser empresas constituidas en sociedad que promueven el turismo (APT).<sup>451</sup>

En el momento actual, el punto fundamental de contacto entre la Empresas de promoción del turismo (Aziende promozionale turismo, APT) y las Pro-loco, es lo relativo a la institución de las oficinas de información y acogida turística, (IAT).

---

<sup>450</sup> TEDESCHINI, Federico.: *Diritto pubblico per il turismo*, Centro italiano di studi superiori: sul turismo, Assisi, Milano, 1998, pags 233 y ss.

<sup>451</sup> TEDESCHINI, Federico.: *Diritto pubblico per...*, pág.238

## **VI.8. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN LAS REGIONES ITALIANAS**

La región está constituida, al igual que el Estado, de un ordenamiento jurídico-institucional, de un cuerpo social junto a un conjunto de reglas jurídicas, el territorio como elemento material y está dotado de un propio aparato autoritario. Sin embargo, aquí, a diferencia con el Estado, el ordenamiento carece de carácter originario, siendo en su lugar, de carácter derivado.

Como ente de gobierno territorial, la Región está dotada de autonomía administrativa, incluso de carácter legislativa (según el actual artículo 117, párrafo 2 y 3 de la Constitución, la competencia legislativa regional puede ser repartida o concurrente, para un elenco tasado de materias, o residual, para todas las materias que no figuren en dicho elenco) además de legal, por ser ejercida, en este caso, a través de la aprobación de la fuente/acto de “competencia reservada y especializada” (Tribunal Constitucional 29 de noviembre de 2004 n. 378), constituida precisamente en el Estatuto. En tal acto, las Regiones, en el respeto a los límites constitucionales, disciplinan autónomamente la “forma de gobierno”, siendo capaz, sin embargo, de elegir los principios de organización y funcionamiento; en particular, la Carta Constitucional atribuida a las regiones, a través de del ejercicio de la autonomía estatutaria, incluso el poder de regular el sistema electoral en los casos de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente, de los miembros de la Junta y del Consejo, así como disponer sobre el Consejo de la autonomía local, “órgano de consulta entre las Regiones y los Entes locales”, ex artículo 123 de la Constitución, párrafo 4 e, por lo tanto, de establecer normas concernientes a la forma de conexión entre el gobierno regional y las autonomías locales. A las Regiones también le son reconocidas, a través del artículo 117, párrafo 6, de la Constitución, la potestad reglamentaria, no solo con las materias de competencia legislativa residual/exclusiva regional, sino también, con las de competencia compartida.

La Región es un ente dotado de autonomía política y provista de dos órganos de gobierno; el Consejo Regional y la Junta Regional.

Como órgano electivo representativo de la comunidad regional y por tanto de los intereses colectivos territoriales, el Consejo Regional, que tiene la “representación política de la población regional” (artículo 122 de la Constitución), determina la dirección política de la Región, y en concreto el poder legislativo y estatutario, así como el control político y administrativo sobre la Junta y sobre el aparato técnico-burocrático del ente.

La Junta Regional está, en su lugar, como el órgano ejecutivo de ente regional y ejerce, entre otros, poderes de iniciativa política (concretamente el de elaboración y presentación de diseños de leyes al Consejo) y de predisposición y presentación de actos de previsión del balance y de las cuentas finales, así como la administración del patrimonio regional.

Finalmente, según la versión modificada del artículo 119 de la Constitución, está reconocida “autonomía financiera y del gasto” a todos los niveles de gobierno y, por lo tanto, a las Regiones y a los Entes Locales.<sup>452</sup>

Los Entes Locales son clasificados, en virtud del artículo 114, en Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas, como entes territoriales. Como ente exponencial en la base del sistema, según el tantas veces invocado Principio de Subsidiariedad, figura el Municipio, mientras que en el nivel intermedio, entre Municipio y Región, figura la Provincia y la Ciudad Metropolitana. A diferencia de las Regiones, estos entes no están dotados de autonomía legislativa, pero sí de autonomía normativa.

---

<sup>452</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, pag.62 y ss.

Los órganos electivos de los Entes Locales son pues el Consejo Municipal y Provincial, el Alcalde y el Presidente de la Provincia.

Una vez referidas todas las características administrativas por las que se regulan las Regiones, describiremos el significativo papel reservado a las regiones en materia de turismo ya evidente en la originaria formulación del artículo 117 de la Constitución, en la materia del “turismo y de la Industria hotelera”, aunque con el límite del respeto a los principios indicados a nivel estatal

A la facultad de llevar a cabo las normas en materia turística era, por otro lado, directamente conectado al ejercicio de la función administrativa en virtud del principio de paralelismo, que atribuye la competencia administrativa al nivel de gobierno titular de la competencia legislativa.

En vista de la descentralización de las funciones administrativas en materia de turismo las primeras intervenciones significativas del legislador, se encuentran en el curso de los años setenta del siglo pasado: el primero es el Decreto del Presidente de la Republica, n. 6 de 14 de enero de 1972, el segundo es el Decreto del Presidente de la Republica, n. 616 de 24 de julio de 1977.

Con tales intervenciones normativas las competencias administrativas estatales en materia de turismo eran sensiblemente redimensionadas a favor de las regionales. La significativa transferencia de funciones del Estado a las Regiones operada por las normas citadas anteriormente, ponía a las Regiones, al menos en principio, en el centro del sistema organizativo del sector turístico, reservando al Estado exclusivamente poderes de dirección y coordinación.

Este sistema no impedía, sin embargo, al legislador nacional intervenir y disciplinar el sector turístico dictando reglas aplicables también a las Regiones.

Entre las dos intervenciones reguladoras que acabamos de citar, se suma por otra parte el Decreto legislativo n. 112 del 31 de marzo de

1998, a la luz del cual la competencia estatal en materia de turismo ha sufrido un redimensionamiento en favor de las Regiones. Con este Decreto, de hecho, el poder del Estado de poner reglas en la materia, era sustancialmente limitado a la identificación de los principios guía para la valorización y el desarrollo del sector, principios que por otra parte habrían debido ser adoptados seguidos de un procedimiento de concertación, con la implicación de la Conferencia Estado- Regiones, y de todos los actores del sector.

Como se ha recordado anteriormente, la reserva operada a favor de la competencia regional en materia de turismo del legislador constituyente, venía definitivamente confirmada con la reforma del Título V de la Constitución.

La reforma del Título V de la Constitución ha incidido profundamente en el sistema de reparto y asignación de las competencias administrativa en materia de turismo. El artículo 118 de la Constitución ha consagrado de hecho la superación del principio de paralelismo a favor del principio de subsidiariedad. Este último principio prevé en particular que las funciones administrativas se lleven a cabo en el nivel de gobierno más próximo a la comunidad destinataria de tales funciones, siempre que el nivel involucrado sea capaz de realizarlas. Ello significa que las funciones administrativas en materia de turismo deberán considerarse atribuidas en primer lugar a los Ente Locales, Municipios y Provincias como entes exponenciales de la colectividad de referencia.

Nos referiremos, por ejemplo, a la Ley n. 135 de 2001, norma emanada poco antes de la reforma constitucional del Título V de la Constitución italiana, mientras que una mención especial, se la merece el reciente Código del Turismo, Decreto Legislativo n. 79 del 2011, adoptado en pleno vigor de la competencia exclusiva regional en materia de turismo. Las disposiciones normativas anteriores a la reforma han sido, de hecho, adoptadas en la conciencia de que al Estado le era consentido legislar en materia de turismo con los límites de la indicación de los principios que habrían debido guiar la legislación regional. El

Código del turismo, en su lugar, interviene cuando en rigor al estado no le era permitido legislar en una materia que, como recordamos, es hoy de competencia exclusiva regional.

La intervención del Tribunal Constitucional con la Sentencia n. 80 del 2012 ha resuelto las dudas de constitucionalidad que se han planteado sobre toda una serie de disposiciones del Código del Turismo, que se establecían como un frente innovador de la materia y por lo tanto fuera de la delegación conferida con la Ley n. 246 del 2005, que era dirigida exclusivamente a la simplificación y a la reorganización normativa de la materia turística.<sup>453</sup>

Los órganos de la administración turística, tanto regionales como locales, se describen en el capítulo siguiente; Agenzia di promozione turística, APT, IAT, APET, Associazioni Pro-loco, etc.

## **VI.9. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN LOS ENTES LOCALES ITALIANOS**

Dentro de los Principios Fundamentales de la Carta Constitucional (artículo 5) la República, reconoce y promueve a los Entes Locales como entes autónomos. Son identificados como sujetos, por así decirlo, “naturales”, de la descentralización administrativa, a saber; como los sujetos en los cuales el estado y las regiones delegan (hasta el año 1998) y confieren (desde el año 1998) la realización de las funciones administrativas.

Esta relación entre el Estado, las Regiones y los Entes Locales, se esboza de la siguiente manera:

---

<sup>453</sup> DETTORI, Salvatore..*La amministrazione pubblica del turismo, in Amministrazione pubblica e mercato del turismo*. A cura di Marcella GOLLA, Alberto ZITO e Anna CICHETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna (Italia), 2012, pags. 53 yss.



1) Para las regiones con Estatuto especial, en sus respectivos Estatutos y normas de actuación.

2) Para las regiones con Estatuto ordinario, dentro de la misma Constitución<sup>454</sup>

La Ley n. 217/1983 preveía que las regiones y las provincias autónomas constituyeran con alcance de ámbito territorial, las Empresas de Promoción Turística (APT) como organismos técnicos de soporte (dotados de autonomía administrativa y de gestión) para el rendimiento de la actividad de promoción de los recursos turísticos del territorio, valorizando el patrimonio histórico, artístico y paisajístico.

Las APT, bajo autorización regional, podrán establecer oficinas de Información y Acogida Turística (IAT) con referencia prevalentemente a la acogida de turistas provenientes del extranjero.

La Ley n.135/2001, de la Reforma de la legislación nacional del turismo, no ha previsto alguna referencia a las APT, que sin embargo, representan aún un modelo de gestión presente en muchas regiones.<sup>455</sup>

El Código del Turismo prevé en su artículo 59, párrafo 3, letra a), que entre las tareas del Comité Permanente de Promoción del turismo en Italia, figura la competencia de “identificación homogénea de la estructura pública dedicada a garantizar los servicios al turista”. En clara referencia indirecta a la heterogeneidad de los servicios y de la organización presente sobre el territorio tanto de las APT como de las IAT.

La creación de las regiones con Estatuto especial, se remonta a los siguientes años: la Región de Sicilia, y la Región Valle de Aosta, surgieron en el año 1946, por lo tanto, las primeras de la Constitución Republicana; la Región de Cerdeña y las Regiones Trentino-Alto Adige se

---

<sup>454</sup> BOTTINO, Gabriele.: *Turismo ed Enti Locali en Amministrazione pubblica e mercato del turismo*. A cura di Marcella GOLA, Alberto ZITO e Anna CICCHETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, pag. 71

<sup>455</sup> CAPUTI JAMBRENGHI, V.: “Lineamenti dell’organizzazione pubblica del turismo” en *Politiche del turismo*, 1984, págs. 565 y ss.

establecen en el 1946; la Región Friuli-Venecia Giulia en el 1963. Las funciones legislativas y administrativas reconocidas, incluso en la materia del turismo, a tales Regiones de Estatuto especial son objeto de disciplina, como ya se ha dicho, dentro de los propios Estatutos y de las relativas normas de actuación.

Las regiones con Estatuto ordinario, aunque originariamente ya figuran en la Constitución Republicana, nacen, sin embargo, como sabemos en el año 1970.

De ello se desprende que es sólo a partir de ese año cuando es posible aplicar el dictado del artículo 118 de la Constitución (texto originario) en el que se observa, entre otras, la materia del turismo y preveía lo siguiente:

- 1) La transferencia a las Regiones con estatuto ordinario de las funciones administrativas hasta ahora ejercidas por la administración estatal, en aplicación del mencionado principio del “paralelismo” entre las competencias legislativas y las funciones administrativas;
- 2) Que las mismas Regiones con Estatuto ordinario, ejercen normalmente las funciones administrativas delegándolas, (con propias leyes regionales) a las provincias, los Municipios y otros Entes Locales, o valiéndose de sus propias oficinas.

A diferencia de lo que ocurre con las Regiones de Estatuto especial, las regiones con Estatuto ordinario llevan a cabo una intensa actividad legislativa en materia de turismo, al mismo tiempo que prevén expresamente funciones delegadas a la competencia de los Entes locales.

Se tratan de leyes regionales derogadas y sustituidas, después de la reforma del Título V de la Constitución, por nuevas medidas legislativas regionales (en el caso de las Regiones de Emilia Romana y Toscana, las innovaciones normativas han sido aportadas directamente al texto contemplado en las leyes n. 7 de 1998, y n. 42 de 2000), la lista precisa

de las funciones de los Entes Locales se completa dentro de los párrafos sucesivos; 4.5.1, 4.5.3, y 4.5.4, dedicados a las leyes vigentes que, en estas Regiones con Estatuto ordinario, identifican las funciones administrativas y hoy atribuidas a los Municipios y a las Provincias.

En referencia a las normas contenidas en los Estatutos, en las Regiones de Estatuto especial, la materia turismo está atribuida a la competencia exclusiva de las misma Regiones. También, esta competencia está directamente atribuida a las provincias de Trento y Bolzano.

Las leyes que las Regiones con Estatuto especial elaboran, con el fin de atribuir a los Entes Locales funciones administrativas en el sector turístico, son casi inexistentes. En realidad, las Regiones con Estatuto especial ejercitan directamente las funciones administrativas, relativas al sector, sin involucrar en tal ejercicio a los Entes Locales.<sup>456</sup>

Como expresa el artículo 114 de la Constitución italiana, los Entes Locales son los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas. Estos, a diferencia de las Regiones no gozan de autonomía legislativa, pero, sin embargo, si gozan de autonomía normativa.

Implicadas, a menudo, en la actividad de programación de las regiones, las Provincias, generalmente asumen competencias relevantes en el sector turístico, de hecho, aquellas relativas a la promoción y coordinación de la iniciativa de desarrollo turístico en el ámbito del propio territorio en concurrencia con la política regional, o incluso, de definición y gestión de los perfiles relacionados con las estructuras receptoras (consideremos, por ejemplo, el desempeño de las funciones administrativas relacionadas con las Agencias de Viaje, a la fijación de precios y tarifas de los servicios y de la estructura receptiva, o todavía, como se dirá en breve, el mantenimiento y establecimiento de la

---

<sup>456</sup> BOTTINO, Gabriele.: Turismo ed Enti Locali in Amministrazione pubblica e mercato del turismo. A cura di Marcella GOLLA, Alberto ZITO e Anna CICCHETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna (Italia), 2012, pág. 77 y ss.

asociaciones provinciales de turismo Pro-loco. En casi todos los textos normativos aparece así la opción clara de atribuir particular importancia a las competencias atribuidas a la Provincia y con ello, finalmente, mejorar la figura de la misma Provincia. Incluso, en algunos casos, estos Entes Locales son los destinatarios de las funciones operativas reales en sus territorios gracias a la participación en la organización de los sistemas turísticos regionales.

A los Municipios se concede, sin embargo, un papel minoritario. Las tareas que le asignan son (aunque, por regla general, en algunas regiones se tiene previsto una coordinación con la programación regional o, incluso, como en el caso de la Marche, también con un papel proactivo de proyectos turísticos) de desarrollo turístico del propio territorio y funciones de gestión de los servicios de información, asistencia y acogida turística a nivel local, para llevar a cabo mediante la institución de puntos de información como las IAT.<sup>457</sup>

Las IAT pueden ser instituidas y gestionadas por los Municipios pero con el consentimiento previo de la provincia territorialmente competente (como es en la Marche), o por determinación de la Región de los criterios de establecimiento y modo de desarrollo de los servicios (ver en la Región de Lombardía). En general, sin embargo, estas oficinas asumen carácter provincial, relevando a las Provincias de su establecimiento y operación. En raros casos la gestión es regional. En cualquier hipótesis, es una relación de funcionalidad inmediata (en Friuli-Venezia Giulia) a las Regiones, no directamente, sino a través de la Agencia para el Turismo regional (como en la ley regional de la Región de Puglia donde la IAT precedentemente instituida, están sujetos, en dependencia funcional de la Agencia regional del turismo (ARET).

Las disposiciones sobre las oficinas de IAT, resultan según sean gestionadas por los organismos de las APT o por los de las Pro-loco.

---

<sup>457</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, pág.62 y ss.

Según la interpretación, que se convertirá en dominante, los IAT deben tener carácter diferente dependiendo de la adopción de una u otra figura subjetiva. En el primer caso, es decir, las IAT sería órgano de las APT (que por lo tanto comparten naturaleza, fondos etc.), en el segundo caso las IAT se sostienen de las figuras de derecho privado que deberán encontrar un lugar definitivo en la legislación regional relativa a las Pro-loco; sin embargo, si se piensa que el enfoque que acabamos de sugerir no encuentra aceptación en alguna de las leyes emanantes en esta materia, se puede también comprender la actitud de aquellos que aún temen que la reforma del turismo subregional pueda resolverse en una de las *flatus vocis* de las cuales está punteada la historia administrativa de Italia.<sup>458</sup>

Por otra parte, con respecto a la organización turística local, así como a la forma de las IAT, se confirman en las disposiciones legislativas también las Asociaciones Pro-loco; organismos de naturaleza privada constituidos con base voluntaria y si ánimo de lucro, sujetos a la inscripción en el registro de asociaciones de cooperación de naturaleza regional (como en el caso de las Regiones de Marche, Friuli-Venecia Giulia, Liguria y Lombardía) o provincial (como las regiones del Véneto, Umbría, Toscana y el Lazio). Tradicionalmente llamadas a realizar, a nivel local, actividad de promoción de las tradiciones culturales y de los valores naturales-artísticos y de la actividad turística, con el fin de favorecer el conocimiento, que estas asociaciones muestran así, todavía, en la visión legislativa actual, un relevo específico en el ámbito de la acogida turística.

Con el término Pro-loco, se entiende una asociación libremente constituida por los ciudadanos y regulada por norma de derecho privado. Incluso el Estado, visto su finalidad, contempla a la asociaciones en

---

<sup>458</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, pag.89 y ss.

cuestión, dentro de normas publicistas y proporciona su reconocimiento.<sup>459</sup>

En los 20-30 años último, hemos asistido a un fuerte y marcado crecimiento y, a una profunda transformación de las organizaciones que no persiguen directamente un ánimo lucrativo. En particular se aprecia una progresiva asunción, por parte de estas asociaciones, de la competencia de relevancia pública, tradicionalmente reservada al Estado. Junto a las asociaciones para la protección y promoción de intereses colectivos, nos encontramos con muchas organizaciones privadas sin ánimo de lucro que se han convertido realmente en sus propias empresas sociales, productoras de bienes y servicios de naturaleza colectiva.<sup>460</sup>

En este contexto se coloca el nacimiento y el progresivo desarrollo de las organizaciones *non profit* que operan en el sector de la promoción turística y de los servicios turísticos.<sup>461</sup> En particular, como excepción al principio de reserva legal de la actividad que realizan las agencias de viajes<sup>462</sup>, las asociaciones *non profit* pueden realizar a favor de los propios asociados, actividad de intermediación y de organización de viajes y estancias.

Por su parte, las APT son, en general, suprimidas y, en algunas Regiones son transformadas en Agencias, por ejemplo; la Agencia de promoción turística de la Región de Umbría y Piemonte y, la Agencia para el turismo en la Región de Toscana.

---

<sup>459</sup> TRENTINI, Antonella.: *La Riforma del Turismo*, Maggioli Editore, Republica San Marino, 2001, pags.71 y ss.

<sup>460</sup> CAFAGGI, A.: "L'impresa a finalitá sociale" *Polítiche del Diritto* n° 4 , 2000, pags.595-661

<sup>461</sup> Son organizaciones non profit; la Asociación italiana para la juventud (A.I.G.), la Federación de Campamentos (Federcampeggio), el Touring Club italiano y el Centro Turístico Studentesco (CTS), sólo por citar algunas de las más conocidas.

<sup>462</sup> Como está dispuesto en el artículo 10 de la Ley Marco de 17 de mayo de 1983. Hoy la ley marco sobre el turismo de 29 de marzo de 2001, n. 135, por la que se "Reforma la legislación nacional del turismo" entrada en vigor el 5 de mayo de 2001, que deroga la Ley precedente del 1983, "refuerza el papel de las comunidades locales, en sus diversas expresiones culturales y asociativas, y de las asociaciones Pro-loco"(artículo 1, párrafo 2º, letra g).

Un mero cambio de nombre parece haber sido la supresión de las APT en la Región de Friuli-Venecia Giulia, donde se dispone simplemente que “las Empresas de promoción turística asumen la denominación de Agencia de información y acogida turística (AIAT)” como órganos funcionales de la Región, bajo el control y la supervisión de la misma. Además, incluso en la Región de Umbría, pero también en otras regiones, aunque no por disposición expresa, la Agencia está sujeta a la dirección y a la vigilancia de la Junta Regional. No aparece bien claro todavía, para esta específica figura, que la verdadera innovación ha sido la introducción de una legislación regional nueva, así como la naturaleza cambiante de la Agencia y la estructura de la competencia administrativa, donde aparte de la Toscana, todavía la Región, a través de la supervisión de dicha entidades, parece mantener funciones administrativas, no obstante los nuevos principios sobre la atribución de la competencia administrativa a los Entes Locales. Mas que una transformación parece ser, en muchos casos, una mera sustitución de un organismo por otro, sin alguna modificación sustancial de relevo sino la que la actual Agencia parece desvinculada del límite territorial de la Provincia y de los “ámbitos turísticamente relevantes”, pero no en todas partes.

En virtud de la propia atribución territorial es posible distinguir, en cuanto a las APT, dos formas de gestión; una de tipo centralizado, la otra de naturaleza descentrada, aunque esta última opción es bastante menos frecuente.<sup>463</sup>

En todas las Regiones el dictado legislativo asigna a la Agencia competencias de información y de asistencia turística en el ámbito del propio territorio donde está todavía sola y, en algunos casos, donde esta estructura puede realizar un papel de consulta, soporte y asistencia técnica, no sólo a la estructura regional sino también a los empresarios y sujetos privados (así, las APTR de la región de Abruzzo y también las ARET de Puglia). Las funciones centrales estarían en manos de la

---

<sup>463</sup> IMPARATO, Emma A. e TORCHIA Francesco.: *Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico)*, Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli, 2011, págs.90 y ss.

Agencia, con los indudables conflictos de atribuciones que se derivan con respecto a los sistemas turísticos locales, si no fuera por el límite territorial, la tradicional actividad promocional de interés regional y de desarrollo de los centros turísticos y del relativo patrimonio (cultural, artístico, histórico, paisajístico y ambiental).

Una nota aparte merece la APT de la región de la Emilia Romagna, revelándose como una Agencia real de marketing territorial, relativo en particular a los mercados internacionales, dotada, por otra parte, aunque sea solo formalmente (debiendo la sociedad de responsabilidad limitada consentir una participación de la Región, no inferior a la mitad del capital social), de naturaleza privada.



## **SEGUNDA PARTE**

### **LA ACTIVIDAD TURÍSTICA A TRAVÉS DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y SU INFLUENCIA EN LOS MODELOS DE GESTIÓN.**

#### **INTRODUCCIÓN GENERAL A LA PARTE ESPECIAL**

En la primera parte o parte general de esta tesis, hemos intentado describir todo el marco normativo que afecta al turismo tanto al nivel comunitario como al estatal, autonómico y local, analizando la estructura de la regulación turística a través de las normas jurídicas. Se ha reflejado la estructura normativa turística del Estado español así como la del Estado italiano, detallando así mismo con amplitud el aparato de la Administración Turística Europea, de ambos Estados y, la autonómica con el ejemplo de Andalucía. Del mismo modo, se ha explicitado el marco competencial de las distintas administraciones públicas en materia de turismo, tanto de España, de Italia, como de la Unión Europea.

Con este análisis esperamos conseguir tener una visión tanto global, en numerosas ocasiones, como particular y/o local en muchas otras, de la problemática del turismo a nivel de Derecho Público y de la Intervención Administrativa a que ha estado sometido, y... que prevalece ahora con menor medida, el sector turístico. Los cambios acaecidos por la incorporación de España a la Unión Europea y la puesta en funcionamiento del nuevo modelo autonómico, han propiciado que esta intervención haya sido desigual en según qué época y espacio de tiempo, lo que configura toda una perspectiva que como aportación pretendemos dejar reflejada en nuestro trabajo, que con objeto de dotarlo de una mayor entidad analítica y con la concurrencia del Derecho Comparado, hemos incluido un extenso estudio sobre la intervención administrativa en

el Estado italiano lo que nos permite un análisis comparativo de ambas Administraciones.

En esta segunda parte de la tesis, intentando ser fieles al título de la misma, en un estudio más concreto y específico, describimos como una determinada normativa en un determinado momento, condiciona y afecta en diversos aspectos al funcionamiento, programación y desarrollo del sector, dejando claro la trascendental importancia que la legislación tiene en la conformación presente y futura de los factores que confluyen en la organización de cualquier sector económico; en este caso del sector turístico.

En el mapa de la regulación turística en España, como hemos estudiado en la primera parte, convive un gran abanico de normas de diversa índole y pertenecientes a cuatro niveles territoriales: legislación europea, legislación del Estado, normativa de las Comunidades Autónomas y las ordenanzas aprobadas por las distintas Administraciones Locales.

La proliferación de normas turísticas, en especial tras el boom turístico de los años sesenta, ha desembocado en un escenario que se caracteriza por la pluralidad de entes reguladores y una enorme dispersión en la regulación del sector. Tomando como base de partida el estudio sobre la regulación turística en España publicado por la Secretaría de Estado de Turismo en 2007, que analiza las leyes de turismo de las diecisiete Comunidades y dos Ciudades Autónomas y la regulación de diecisiete subsectores de actividad (alojamiento rural, hoteles, apartamentos turísticos, restaurantes, agencias de viajes, etc.), se puede obtener una idea de la dimensión y diversidad de normativas que existen.

Como también se viene poniendo de manifiesto en la primera parte de la tesis, el valor estratégico del sector turístico es muy heterogéneo en las distintas autonomías y de ahí que el nivel de desarrollo de las respectivas normativas sea muy diferente entre unas y otras CCAA. Así, este

escenario (dispersión normativa) dificulta el ejercicio de la actividad turística en el conjunto de nuestra geografía con la posibilidad de originar inseguridad jurídica a los consumidores y a los prestadores de servicios. Por ello, se hace necesario aproximar y armonizar la normativa con motivo de maximizar la protección de consumidores y empresarios. Es importante pues, de la misma manera, impulsar un proceso de coordinación interdepartamental a distintos niveles territoriales.

Este proceso, de alguna forma ya ha comenzado como consecuencia de la obligatoriedad de incorporar la Directiva 2006/123/CE relativa al libre acceso a los servicios en el mercado interior, a través de su trasposición al ordenamiento jurídico español. A título de ejemplo, como objetivamente no podía ser de otra manera por las múltiples normas que a causa de la transversalidad del turismo inciden en el mismo, estudiamos la incidencia de esta norma europea, en el desarrollo y administración del sector turístico y, cómo ésta ha matizado una serie de normas de rango legal y reglamentario, así como el grado de intervención administrativa que anteriormente a la entrada en vigor de dicha Directiva, regulaban diversos factores del turismo. De igual forma, veremos como la Directiva Bolkestein incide en la regulación de competencias de los distintos niveles; estatal, autonómico y local.

A causa de esa transversalidad que aludimos, característica esencial de la actividad turística, no se han tenido en cuenta a la hora de legislar, aspectos que sin ser de naturaleza propiamente turística, tienen de hecho efectos importantes en el desarrollo y la competitividad del sector. Por ello y según nuestro criterio se hace necesario abordar una serie de reformas en la regulación de ciertos subsectores a nivel nacional con el fin de que esa competitividad mejore sustancialmente, necesario por otra parte, para la sostenibilidad de este importante sector productivo.

Esas modificaciones o reformas debieran darse, por ejemplo, en la Reforma Laboral, la Ley de Costas, la ley de Propiedad Intelectual, la Ley de Arrendamientos Urbanos, la ley de Aguas, etc.

Siguiendo esta línea de normativas que afectan al desarrollo del turismo, otro de los temas a desarrollar, en este caso con más expansión, y siempre siguiendo una línea de casos y modelos que dejen traslucir la importancia de la normativa en las políticas turísticas y en el desarrollo del sector, será la Gestión Pública y Privada de los Destinos Turísticos Locales, donde la planificación turística local a través de los instrumentos normativos como pueden ser los Planes Turísticos, facilitan, promueven y establecen el desarrollo turístico de la zona donde se aplican.

A este respecto, se estudian en profundidad los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local, los diversos tipos de planes turísticos, tanto autonómicos como locales y, estudios de casos concretos como; Londres, Barcelona, Granada o Venecia, con el objeto de dar una perspectiva comparativa y lo más amplia posible del fenómeno planificador en el sector. Del mismo modo, aparte de Venecia, se estudian casos concretos de Italia; el Plan general del Turismo, en este caso a escala nacional y el Plan Regional del Lazio a escala regional. También, tal y como se ha hecho en España, se estudian los Modelos de Gestión Local y Modelos de Entes Locales italianos.

Todo lo anterior, nos llevará a unas conclusiones sobre el impacto de la normativa en los diferentes procesos de desarrollo del sector turístico y así mismo nos permitirá, dentro de una comparativa, en el caso de Italia, estimar las cualidades o defectos de la gestión turística de las distintas zonas estudiadas, es decir, principalmente, España e Italia y sus Regiones y, sus Entes Locales respectivos.

En la parte final de la tesis, es decir, en las conclusiones, reflexiones y consideraciones, volcamos nuestra particular experiencia que nos ha aportado el estudio de las figuras que hemos analizado; en alguno de los casos, sugiriendo acciones y en otros, constatando situaciones y valoración de la actividad turística de cada espacio o destino turístico.

## CAPITULO VII

### LA DIRECTIVA BOLKESTEIN Y EL TURISMO

#### VII.1. INTRODUCCIÓN

Previamente al desarrollo de la exposición de lo que esta Directiva de Servicios afecta directa y específicamente al turismo,<sup>464</sup> como uno de los servicios comprendidos bajo su paraguas normativo, haremos un detalle pormenorizado relativo a la generalidad de los servicios afectados por la misma, para posteriormente y una vez identificada su problemática a escala general, focalizar dicha problemática en el sector turístico.

El origen y motivo de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 (en adelante Directiva o Directiva Bolkestein), se fundamenta en la creación de un auténtico mercado único interior de servicios para la Comunidad Europea. Así, y con arreglo al artículo 14, apartado 2, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el *mercado interior* implica un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de servicios. Por

---

<sup>464</sup> De momento, España ha realizado dicha transposición en virtud de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 283, 24.11.09) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 308, 23.12.09).

El propio hecho de que se haya elaborado el denominado “Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios” antes mencionado ya constituye un dato sin duda relevante. En el mismo, que puede consultarse en [http://ec.europa.eu/internal\\_market/servicesdir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/servicesdir/index_en.htm), se pone de relieve la cuestión relacionada con agencias de viajes y guías turísticos, ejemplo que se menciona expresamente y respecto al cual se señala (vid. p. 42) que “en el artículo 16, apartado 2, letra d), se aluden a los requisitos que prescriben regímenes contractuales específicos respecto a la prestación de determinados servicios y que afectan a la relación del prestador con su cliente, en particular, a su capacidad de establecer relaciones sujetas a contratos de servicio. Tal sería el caso si un Estado miembro excluyera por ley la posibilidad de llevar a cabo ciertas actividades como trabajador por cuenta propia, por ejemplo, exigiendo que éstas se realicen siempre en el contexto de una relación de empleo. Se incluirían aquí, por ejemplo, los casos en que los servicios prestados por un guía turístico no fuesen reconocidos como tales con arreglo a la legislación nacional que prescriba la existencia de una relación de empleo entre los guías turísticos y las agencias de viajes que organizan programas de turismo”.

Véase el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio (BOE 30, 4.02.10). A nivel autonómico cabe citar la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias (BOE 64, 15.03.10)

su parte, el artículo 43 del Tratado garantiza la libertad de establecimiento y el artículo 49 establece la libre prestación de servicios dentro de la Unión Europea.

Ahora bien, existen una serie de barreras que obstaculizan el desarrollo de las actividades de servicios y que son necesarias eliminar; obstáculos que impiden o frenan el desarrollo de los servicios entre los Estados miembros de la Unión Europea y, especialmente, de los servicios prestados por las PYME, tipo de empresas predominante en el sector de servicios. A la hora de eliminar estas barreras es esencial velar por que el desarrollo de actividades de servicios contribuya al cumplimiento de la tarea, establecida en el artículo 2 del Tratado, de promover *“un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*.

Los obstáculos afectan a una amplia gama de actividades de servicios, así como a la totalidad de las etapas de la actividad del prestador de dichos servicios, y presentan numerosos puntos en común, incluido el hecho de tener su origen con frecuencia en un exceso de trámites administrativos, en la inseguridad jurídica que rodea a las actividades transfronterizas y en la falta de confianza recíproca entre los Estados miembros.

Para garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios, procede eliminar los obstáculos que se oponen a estas dos libertades fundamentales del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Así, con el fin de crear un *auténtico mercado interior de servicios*, es necesario que se supriman las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios que aún persisten en las legislaciones de algunos Estados miembros y que son incompatibles con los artículos 43 y 49, respectivamente, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

La Directiva Bolkestein, relativa a los servicios en el mercado interior, establece un marco jurídico consistente en suprimir de forma prioritaria las barreras que se pueden eliminar rápidamente y, respecto a las demás, iniciar un proceso de evaluación, consulta y armonización complementaria de cuestiones específicas para permitir modernizar de forma progresiva y coordinada los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios, operación que es indispensable para realizar *un auténtico mercado interior de servicios*. Las restricciones prohibidas en la presente Directiva afectan especialmente al mercado interior de servicios y deben desmantelarse de forma sistemática lo antes posible. En definitiva, la Directiva establece unos principios de aplicación general para las normas reguladoras del acceso y ejercicio de actividades de servicios dentro de la Unión Europea.

Esta Directiva incluye únicamente aquellos servicios que se realizan por una contrapartida económica. Los servicios de interés general no están cubiertos por la definición del artículo 50 del Tratado, por lo que no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva en cuestión. Los servicios de interés económico general<sup>465</sup> son servicios que se realizan por una contrapartida económica, por lo que entran dentro del ámbito de aplicación de la presente Directiva. Sin embargo, determinados servicios de interés económico general, como los que pueden existir en el sector

---

<sup>465</sup> A los efectos de la Directiva de Servicios, y sin perjuicio del artículo 16 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, los servicios solo pueden considerarse servicios de interés económico general si se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión. Este encargo debe hacerse por medio de uno o varios actos, cuya forma ha de determinar el Estado miembro de que se trate, y debe precisar la naturaleza concreta de la tarea especial. (Considerando nº 70 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior).

del transporte, están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, y algunos otros servicios de interés económico general, como, por ejemplo, los que puedan existir en el ámbito de los servicios postales están exceptuados de la disposición sobre la libre prestación de servicios establecida en la presente Directiva. La misma no trata la financiación de servicios de interés económico general ni es aplicable a los sistemas de ayuda concedidos por los Estados miembros, en particular en el ámbito social, de conformidad con las normas comunitarias de competencia.

Por otro lado, en el concepto de “servicio”, la Directiva incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan las siguientes: servicios destinados a las empresas, como los servicios de asesoramiento sobre gestión, servicios de certificación y de ensayo, de mantenimiento, de mantenimiento de oficinas, servicios de publicidad o relacionados con la contratación de personal o los servicios de agentes comerciales. El concepto de “servicio” incluye también los servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, como los servicios de asesoramiento jurídico o fiscal, los servicios relacionados con los inmuebles, como las agencias inmobiliarias, o con la construcción, incluidos los servicios de arquitectos, la distribución, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las *agencias de viajes*. Los servicios destinados a los consumidores quedan también incluidos, como los relacionados con *el turismo*, incluidos los *guías turísticos*, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones, y, en la medida en que no estén excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, los servicios a domicilio, como la ayuda a las personas de edad. Estas actividades pueden constituir al mismo tiempo servicios que requieren una proximidad entre prestador y destinatario, servicios que implican un desplazamiento del destinatario o del prestador y servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet.



## VII.2. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los mayores beneficios que recibe el sector turístico de la implantación de la Directiva Europea de Servicios, es la simplificación administrativa; si bien, no afecta tanto a los usuarios particulares como a los operadores/empresas o prestadores que lo componen. Con motivo de entender mejor el enfoque de los epígrafes siguientes relativos a la intervención administrativa de dicha Directiva en el turismo, creemos necesario explicitar la motivación comunitaria de esta simplificación, donde se detalla, principalmente, las obligaciones que se han de asumir como: la implantación de la ventanilla única, la facilitación de procedimientos electrónicos y la llamada indeterminación del alcance del test de simplificación.

En aras a conseguir la supresión de trabas o barreras a la consecución de un *auténtico mercado interior*, la Directiva busca la simplificación administrativa como un paso adelante en la racionalización de la organización y de la actuación administrativa. No en vano se ha venido hablando, en términos de exigencia y necesidad, de simplificación administrativa, prácticamente desde que existe la Administración Pública y, aunque se trate de un proceso siempre inacabado, y en constante polémica y oscilación, puesto que la sociedad, y sus necesidades, siempre preceden a la reacción pública institucional y normativa, es evidente que la satisfacción efectiva de los intereses generales pasa, ahora más que nunca, por la constante y adecuada modernización y adaptación de los aparatos administrativos y sus técnicas de normación e intervención en la sociedad.<sup>466</sup>

La simplificación supone un paso más, una profunda transformación instrumental de la Administración, enderezada al cumplimiento servicial de los intereses generales con eficacia, racionalidad y eficiencia, pero a

---

<sup>466</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Reflexiones sobre la reforma y modernización de la Administración Pública”, *Actualidad Administrativa*, 1, 2-8 de enero de 1995.

través de mecanismos, procedimientos y fórmulas de decisión y acción ágiles, flexibles, versátiles, y, sobre todo, congruentes y adecuadas a las exigencias, necesidades y bienes objeto de protección o satisfacción en cada momento<sup>467</sup>.

En línea con estos planteamientos generales, la Directiva ha asumido el *principio transversal de simplificación administrativa* como uno de los ejes instrumentales básicos para lograr la consolidación del mercado interior de servicios. Su objetivo básico es, como se sabe, crear un marco jurídico, no tanto un proceso de armonización u homogeneización directas<sup>468</sup> que suprima, desde una estrategia global y horizontal superadora de las anteriores experiencias sectoriales de armonización<sup>469</sup>, los obstáculos (o ineficiencias) que se oponen a la libre circulación de los servicios económicos y a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, mejorando, indirectamente, la calidad de los mismos en un entorno de crecimiento y mejora competitiva.

Los procedimientos administrativos suponen, *a priori*, una traba o un obstáculo a la libre prestación de servicios económicos dentro del mercado interior europeo<sup>470</sup>. Así, la formalización administrativa choca con la competitividad, el dinamismo económico y el pleno desarrollo de las libertades comunitarias<sup>471</sup>. Se presume pues, de inicio, la

---

<sup>467</sup> MELLADO RUIZ, Lorenzo.: "Directiva de Servicios y simplificación administrativa: un paso adelante en la racionalización de la organización y actuación administrativa", *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, junio 2011.

<sup>468</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.: "La transposición de la Directiva de servicios: aspectos normativos y organizativos en el Derecho español", *Revista Española de Derecho Europeo*, 32, 2009, pág. 477.

<sup>469</sup> SANJUÁN GARCÍA, P.: "La prestación de servicios en la Unión Europea: de la Directiva Bolkestein a la Ley Ómnibus", *Lex Nova, La Revista*, nº 58, 2009, pág. 20. Como bien dice el autor, *la fragmentación derivada de las dispares regulaciones nacionales y el alcance meramente sectorial de las medidas armonizadoras, impedian que se plasmaran de facto en el sector servicios las sinergias y los beneficios en la economía y en el consumo derivados de la existencia de iure de un mercado único.*

<sup>470</sup> TORNOS MAS, J.: "La simplificación procedimental en el Ordenamiento español", *RAP*, nº 151, 2000, págs. 39-40.

<sup>471</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T., "Estado y mercado en un mundo global", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 25, 2005, pág. 55 y ss.

inadecuación, al menos en su estadio de desarrollo y configuración actuales, de los procedimientos administrativos, o su falta de sintonía con las exigencias y necesidades del sistema económico de prestación de servicios.

Como dice la propia Directiva, la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos son algunas de las principales dificultades a que se enfrentan las empresas para el establecimiento y la prestación de actividades de servicio<sup>472</sup>. La homogeneidad en el tratamiento jurídico-público de estas actividades, en aras de la efectiva implantación de un auténtico mercado interior de servicios<sup>473</sup>, sin trabas burocráticas innecesarias al ejercicio de la libertad de establecimiento y prestación<sup>474</sup>, exige, por tanto, una decidida acción interna de racionalización de trámites, documentación y órganos intervinientes, de aumento de la transparencia y la información a los ciudadanos, de eliminación de los retrasos, costes y formalidades innecesarias, haciendo, en definitiva, los procedimientos más sencillos, ágiles y congruentes con el fin público perseguido.

El concepto plural de *simplificación administrativa* puede orientarse hacia diferentes frentes, desde la reordenación normativa a la reorganización administrativa, pasando por la revisión de los procedimientos administrativos, la reducción de la carga documental exigida a las empresas o la simplificación del lenguaje administrativo<sup>475</sup>.

---

<sup>472</sup> PAREJO ALFONSO, L.: “La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 6, 2009, pág. 34.

<sup>473</sup> MONTERO PASCUAL, J.J.: “La libre prestación de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 14, 2008, pág. 103 y ss.

<sup>474</sup> Sobre el concepto de *trabas* o *cargas* administrativas puede verse, en el ámbito comparado, el documento *Better Regulation Executive. Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*, Londres, 2005.

<sup>475</sup> CIERCO SEIRA, C.: “Simplificación administrativa y principio de precaución: ¿objetivos incompatibles?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 13, 2005, págs. 115-116.

La Directiva de Servicios no busca, así, solamente hacer más sencillos y breves los procedimientos, sino *modernizar* realmente los mecanismos de acción administrativa<sup>476</sup>, con vistas a un objetivo mayor y más ambicioso, de progresiva *integración jurídica*<sup>477</sup>. Sin embargo, con la nueva arquitectura legal derivada de la Directiva de Servicios no se genera *prima facie* un desmoronamiento de requisitos sustantivos o materiales que venían cumplimentando las actividades y establecimientos<sup>478</sup>, sino que supone una mayor colaboración con el sector privado, posibilitar el inicio de las actividades de servicios e implantar controles administrativos posteriores a dicho inicio.

Sobre este principio de simplificación administrativa, la Directiva recoge lo que podríamos decir *obligaciones específicas de simplificación*. Estas se resumen en tres apartados; la *implantación de la ventanilla única*, la *facilitación de procedimientos electrónicos* y la llamada indeterminación del alcance del *test de simplificación*.

En cuanto a la implantación de la ventanilla única, establece el artículo 6.1 de la Directiva que los Estados miembros deben garantizar que los prestadores de servicios puedan llevar a cabo los siguientes procedimientos y trámites a través de ventanillas únicas: a) Todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios; y b) las solicitudes de autorización necesarias para el ejercicio de sus actividades de servicios.

---

<sup>476</sup> CIERCO SEIRA, C.: "Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica", *Revista General de Derecho Administrativo*, 19, 2009.

<sup>477</sup> PAREJO ALFONSO, L.: "La Directiva Bolkenstein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado "autoritativo"?", *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 32, 2009, pág. 435.

<sup>478</sup> BARRANCO VELA, R. y BULLEJOS CALVO, C.: "De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio" *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, quincena 15-29 octubre, 2009, pág. 2827 y ss, Tomo 3.

Se trata, pues, de una obligación directa para los Estados miembros, tanto para la implantación y desarrollo de ventanillas únicas, es decir, puntos o lugares centralizados e integrados de atención al ciudadano (conocidas ya en España como *Oficinas de Gestión Unificada*), como para la facilitación funcional, a través de las mismas, de la sustanciación de todos los trámites obligatorios para el acceso a una actividad de servicios, fundamentalmente para la solicitud de títulos autorizatorios, cuando sean necesarios y oportunos, o la realización de actividades de simple comunicación *ex ante*. La creación obligatoria de ventanillas únicas no supone una interferencia, ni una modificación de carácter supraestatal, en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional. Cada Administración, para el ejercicio de sus competencias de control, verificación o seguimiento de las actividades privadas económicas, deberá implantar su estructura respectiva de ventanilla única, de acuerdo con los principios de integración, simplificación documental y procesal, transparencia y cercanía al ciudadano. Se fortalece así la operatividad y la propia naturaleza jurídica de las estructuras organizativas<sup>479</sup>, primero como principal punto de acceso a toda la información, suministrada u ofrecida de forma clara y completa, sobre los requisitos y documentación necesaria, pero además como medio o canal integrado de contacto para la cumplimentación conjunta de todos los trámites necesarios (inscripción en Registros profesionales o Bases de datos, obtención de permisos o licencias, presentación de notificaciones, etc.)<sup>480</sup> y la presentación de los documentos exigidos.

Sobre el segundo apartado; la *facilitación de procedimientos electrónicos*, la Directiva encomienda a los Estados miembros que hagan lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al

---

<sup>479</sup> AAVV.: *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP-OCDE, Madrid, 2006, especialmente pág. 43 y ss.

<sup>480</sup> SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: Administración electrónica y Directiva de Servicios: ¿Al servicio del mercado o paradigma de buena administración?, en RIVERO ORTEGA, R. (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Thomson- Cívitas, Pamplona, 2009, pág. 207.

acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes (art. 8.1). Sin embargo, de acuerdo con los principios, positivizados ya en nuestra legislación interna, de integridad de las garantías del ciudadano, igualdad y proporcionalidad, neutralidad tecnológica y equivalencia de soportes,<sup>481</sup> esta directriz para los Estados miembros no puede impedir que los procedimientos y trámites necesarios se lleven a cabo por otros medios diferentes, además de los electrónicos.

En cuanto al tercer apartado; la indeterminación del alcance del *test de simplificación* previsto en la Directiva, ésta aun desde la ambigüedad funcional de algunas de sus previsiones, se plantea realmente el principio, y la obligación pública, de simplificación organizativa y procedimental en términos ambiciosos y genéricos<sup>482</sup>. El artículo 5 obliga, así, a los Estados miembros a que verifiquen los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios, y a su ejercicio posterior. No sólo impone una obligación de verificación o estudio, la realización, indudablemente compleja y costosa, de un *test de simplificación procedimental administrativa*, sino, además, un mandato específico de acción finalista derivado de aquélla: *Si los procedimientos y formalidades estudiados [...] no son lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán*. Además, la Directiva no sólo impone analizar los procedimientos, sino, en principio, todos los trámites de los mismos.

---

<sup>481</sup> GAMERO CASADO, E., del libro GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2008, pág. 90 y ss.

<sup>482</sup> MELLADO RUIZ, L.: "Directiva de Servicios y simplificación administrativa: un paso adelante en la racionalización de la organización y actuación administrativa", *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, junio 2011.

### **VII.3. AUTORIZACIONES, DECLARACIONES RESPONSABLES COMUNICACIONES PREVIAS**

Las Leyes 17/2009 de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ley Paraguas) y la 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ( ley ómnibus), configuran un régimen de actos de intervención en las actividades económicas de servicios incluidas en el ámbito de aplicación de la ley que está compuesto por autorizaciones, declaraciones responsables y actos comunicados Tres modalidades de intervención que responden a finalidades distintas y que, de hecho, plantean el momento de la actividad administrativa en diferentes puntos. Precisamente por ello, la ley recoge unas notas que ha de aplicar la Administración competente y que constituyen principios sobre el cómo y el cuándo de la intervención administrativa.<sup>483</sup>

El nuevo artículo 39 bis de la LRJPAP, recordando el contenido del artículo 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece, en este sentido, que: “las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”. El principio de menor restricción y exigencia de motivación de la opción elegida por el regulador son en consecuencia, los puntos sobre los que se estructura la arquitectura de intervención administrativa.

---

<sup>483</sup> RODRÍGUEZ FONT, M.: “Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local”, en *Anuario del Gobierno Local*, 2009, pp. 261 y ss.

Sin pretender plantearnos de forma global el alcance de la Directiva de servicios, cuando en un ámbito limitado como es el del Derecho administrativo se plantea el impacto que tiene la Directiva de servicios, estamos planteando cómo se articula el régimen de intervención administrativa en el sector de los servicios, justamente el que resulta más relevante para la economía europea. Ello en el aspecto que posiblemente resulte más relevante, el relativo a los títulos habilitantes para el ejercicio de actividades de servicios.

A este respecto, las modalidades de intervención administrativa se han vinculado a los problemas de retrasos y, en general, a la falta de eficacia en el funcionamiento administrativo. Como señalara NIETO, "...con la intervención administrativa no hay programación posible, dado que las licencias y las inspecciones se retrasan indefinidamente. La experiencia demuestra que no hay forma de calcular cuándo se va a obtener el último papel; como también se sabe que es técnicamente imposible cumplir con todos los requisitos legalmente exigidos; por cuya razón un inspector celoso puede paralizar, con un reglamento en la mano, cualquier proceso".<sup>484</sup> Se trata del problema del retraso que en nuestro ordenamiento, junto con otros de naturaleza penal, ha llevado a introducir fórmulas de externalización como las que se adoptaron en el Ayuntamiento de Madrid,<sup>485</sup> que debieran ser repensadas de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de transposición de la Directiva de servicios. Razones para un replanteamiento del régimen que existía sobre los títulos habilitantes.

El cambio o nueva y diferente forma de intervenir en las actividades económicas que advierte la Directiva, no deja sin aplicación los títulos tradicionales o las autorizaciones, de tal manera que a partir de ahora convivirán de forma generalizada autorizaciones, declaraciones

---

<sup>484</sup> NIETO, A.: *La "nueva" organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 219.

<sup>485</sup> Véase el estudio de GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C.: "El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración", en *Anuario de Derecho Municipal*, 2008, págs. 63 y ss.



responsables y comunicaciones previas.<sup>486</sup>No obstante, conviene recordar que todas las Administraciones Públicas han de efectuar un examen de los títulos habilitantes que tengan en este momento para comprobar su adecuación al régimen general previsto en las Leyes ómnibus y paraguas, en donde la autorización pasa a ser un título de segundo nivel, en la medida en que se opta primariamente por el género de las comunicaciones previas del prestador del servicio a la Administración.

El régimen que está previsto en la Directiva de servicios afecta a un conjunto amplio de mecanismos de intervención de los poderes públicos en las actividades de los particulares. Se puede afirmar que la autorización aparece como un concepto que afecta a toda aquella actividad administrativa en virtud de la cual se realice cualquier actividad de control/delimitación de las actividades de servicios, yendo de las más intensas, como son el otorgamiento de permisos para el ejercicio de actividades, esto es las autorizaciones tradicionales, a la ordenación de todas las formas de registro de operadores, aunque sean motivados por el ejercicio de actividades reguladas. En este punto, resulta necesario recordar que la propia Directiva determina que por régimen de autorización hay que entender “cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio” (artículo 4).

En cuanto a la comunicación previa y de acuerdo con lo previsto en el nuevo artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

---

<sup>486</sup> Con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley ómnibus ya existía esta convivencia. No obstante, el cambio es relevante por cuanto que es ahora cuando se proporciona una regulación de carácter general, básico para todas las Administraciones Públicas de las dos últimas figuras. Aquí hay que reconocer el carácter pionero de la legislación catalana, primero con el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de 1995, que eliminó las licencias para obras menores, o la Ley 3/1998, de Intervención Integral de la Administración Ambiental. En el ámbito estatal, en el año 2003 se produjeron dos importantes hitos, en el ámbito de los organismos modificados genéticamente, artículo 8 de la Ley 9/2003, o en el artículo 6.2 de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones. A ellas habría que añadir todas las disposiciones de las Comunidades Autónomas de carácter general que las recogen.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC), el género de las comunicaciones previas consiste en una declaración efectuada por un particular a la Administración responsable por la que comunica “no sólo los datos e informaciones requeridos por la disposición legal que la regule, sino también, y quizá fundamentalmente, la intención de realizar una concreta actividad. Se trata, en definitiva, de una declaración de voluntad dirigida a la producción de un efecto jurídico concreto previsto por la norma y querido por el interesado: la inversión en ese caso de la prohibición relativa instrumental establecida por la norma, o en otros términos, la obtención del título habilitante”.<sup>487</sup> No es, como es conocido, un instrumento novedoso, aunque sí se puede predicar esta característica de la generalización que hace la legislación de procedimiento administrativo para cualquier procedimiento, y, más aún, que constituye el mecanismo primario que está a disposición de los entes públicos para intervenir la actividad de los particulares.

Esta modalidad de intervención administrativa acostumbra a operar sobre aquellas actividades en las que se pretende ganar en eficacia en el control que realizan las Administraciones Públicas, sin que por ello se resienta el interés general, en la medida en que las potestades administrativas se ejercerán a posteriori.

Por su parte la declaración responsable, también recogida en el artículo 71 bis LPC, es aquel documento “suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”.

---

<sup>487</sup> ARROYO JIMÉNEZ, L.: *Libre empresa y títulos habilitantes*, Madrid, CEPC, 2004, p. 349.

En ambas figuras hay un punto común, la falta de intervención administrativa previa al inicio de la actividad; esto es, el procedimiento administrativo no tiene el horizonte final de un acto de autorización, sino que concluye con la comunicación de datos o, en su caso, la verificación de la información aportada por el particular. No son, sin embargo, iguales, dado que se diferencia la intensidad del control, manifestado en la implicación del particular que se responsabiliza de una serie de datos que aporta a la Administración. Esta diferencia deriva, de la mayor complejidad de la actividad que se va a desarrollar. Precisamente por ello, aunque ambas entronquen dentro del género de la comunicación previa, los particulares van, en consecuencia, a poder ejercitar su derecho al desempeño, ya que responden a parámetros diferentes.

### **VII.3.1. AUTORIZACIONES**

La autorización administrativa clásica constituye una medida de control previo al ejercicio de una actividad, construida desde la noción de policía administrativa, cuyo corpus doctrinal fue forjado a finales del siglo XIX desde perspectivas distintas, bien poniendo énfasis en la autoridad de la Administración, una excepción a una prohibición general<sup>488</sup>, bien enfocándola desde la posición jurídica del ciudadano, una remoción al ejercicio de un derecho preexistente<sup>489</sup>. La evolución de esta figura se expandió a ámbitos de carácter económico desbordando el concepto clásico. En la actualidad, la autorización se ha generalizado también en la regulación de los servicios públicos, se viene señalando como la noción de policía administrativa, bajo la cual se desarrolló el concepto clásico de

---

<sup>488</sup> MAYER, O.: *Derecho administrativo alemán*, tomo I, Parte general, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1949, pág. 112.

<sup>489</sup> RANELLETI, O.: “Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative”, *Riviste italiana per le Scienze giuridiche*, nº 51, 1894, vol. XVII, págs. 369 y ss.

autorización administrativa, se ha visto desbordado por la evolución que han experimentado las relaciones entre Estado y sociedad, pasando del mantenimiento del orden público a la regulación y a la gestión de riesgos<sup>490</sup>. Mientras las autorizaciones sobre actividades de control de riesgo van adquiriendo cada vez mayor importancia, en cambio las autorizaciones sobre control de actividades económicas están siendo desplazadas por otras fórmulas alternativas que buscan una mayor agilidad de la actividad administrativa<sup>491</sup>.

La Directiva de Servicios ha supuesto un giro significativo en esta dinámica por cuanto viene exigiendo a los Estados miembros una serie de condiciones para establecer un régimen de autorización basado en que exista una razón imperiosa de interés general, que sea proporcional su exigencia y que no tenga carácter discriminatorio.<sup>492</sup>

Una vez dicho lo anterior, como premisa general es preciso tener en cuenta el equilibrio, dentro del marco normativo de la Directiva, entre los intereses de las personas físicas o jurídicas que prestan los servicios (intereses privados) y los intereses colectivos, todo ello en función de la consecución de las libertades del Tratado de las que hemos hablado anteriormente y que son objetivo de la Directiva.

En cuanto a los regímenes de autorización, el Capítulo III de la Directiva dedicado a la *Libertad de Establecimiento de los Prestadores* consagra conforme a los Considerandos aplicables, objetivos y fines de la misma, el principio de libertad de establecimiento de los prestadores, aunque sea con referencia a la excepcionalidad de las medidas de intervención de policía. Así, el artículo 9.1 de la Directiva, Regímenes de autorización, señala que los Estados miembros sólo podrán supeditar el

---

<sup>490</sup> ESTEVE PARDO, J.: *El desconcierto del Leviatán, Política y derecho ante la incertidumbre de la ciencia*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2009, pág.

<sup>491</sup> ESTEVE PARDO, J.: *Lecciones de Derecho administrativo*. Ed. Marcial Pons, Madrid- Barcelona-Buenos Aires, 2011, pág. 364.

<sup>492</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: "Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios", *Revistas General de Derecho Administrativo*, nº 21, 2009, pág. 1.

acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización, cuando el régimen de autorización reúna las condiciones que en el meritado artículo, se contemplan (principio de necesidad, Considerando 56 de la Directiva). La Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su artículo 4.1, de una forma más explícita, determina que *los prestadores podrán establecerse libremente en el territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley.*

La regla general es, pues, la libertad de establecimiento, la excepción, las medidas de intervención de mayor o menor intensidad en esa libertad. Así, una de las conclusiones más relevantes que se desprenden de la Directiva de Servicios es que las técnicas de control previo administrativo, como requisito de acceso a los servicios incluidos en su ámbito de aplicación, deben ser la excepción y no la regla.

La Ley Ómnibus va más allá de las exigencias de la directiva de Servicios<sup>493</sup> e introduce un artículo 39 bis en la ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud del cual las Administraciones cuando establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán: 1) elegir la medida menos restrictiva; 2) motivar su necesidad para la protección del interés público y justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin introducir en ningún caso diferencias de trato discriminatorias; 3) velar por el cumplimiento de los requisitos aplicables (mediante el ejercicio de funciones de comprobación, de verificación y de investigación e inspección).

---

<sup>493</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca.: “Ley Ómnibus: Una revolución en las técnicas de intervención administrativa (Silencio Positivo, Declaración Responsable y comunicación Previa)”, *Working Paper IE Law School*, Madrid, 2010, pág.6.

Es necesario reflejar que en nuestro ordenamiento los principios básicos que rigen la actividad administrativa vienen recogidos, desde hace años, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, pieza jurídica de trascendental importancia, ya derogado en materia autorizatoria. La tripartición clásica de policía, fomento y servicio público se incorporó con toda su pureza al Reglamento<sup>494</sup>. En la Directiva, estos principios se reflejan en sus artículos 9 y 10.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establecía en su artículo 6.2, que si existieran varios actos de intervención admisibles, se elegirá al menos restrictivo de la libertad individual. Este apartado está íntimamente ligado con el apartado 1 del artículo 6 que dice que el contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que lo justifiquen. Esto es lo que ahora se conoce como principio de proporcionalidad, tan presente en la Directiva.

Pero no solo el principio de proporcionalidad, sino también el de no discriminación, también se encontraba en el Reglamento de Servicios. La prohibición de discriminación en la actividad de intervención nos lleva al principio de igualdad. En efecto, la lectura del artículo 14 de nuestra Constitución pone claramente de relieve que la discriminación es contraria a la igualdad: igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna. Estos principios son mencionados aquí porque a lo largo de la exposición y desarrollo de la Directiva tendrán un protagonismo importante en cuanto a la intervención administrativa.

La *Directiva Bolkestein*, en su Considerando 39 manifiesta que el concepto de *Régimen de autorización* debe abarcar entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un

---

<sup>494</sup> RIVERO YSERN Enrique.: "Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de intervención en la Directiva 2006/123/CE" *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, 2011.

Colegio profesional o en un Registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional<sup>495</sup>. En concreto, el art. 4 de la Directiva conceptúa tal régimen como “cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio”. Esta concesión puede ser expresa o por silencio.

El otorgamiento de una autorización, según la Directiva, puede resultar tanto de una decisión formal (v. gr., un acto administrativo expreso con tal fin) como de una decisión implícita derivada (p. ej., un acto presunto con efecto estimatorio por silencio administrativo o el deber de esperar el acuse de recibo de una declaración).

Las normas relativas a los procedimientos administrativos (considerando 42) deben tener por objeto suprimir los regímenes de autorización<sup>496</sup>, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios. Para ello, procede establecer (considerando 43), como principios de simplificación administrativa: la limitación de la autorización previa obligatoria a los casos indispensables y la introducción del “*principio de autorización tácita*” de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado (silencio administrativo estimatorio).

---

<sup>495</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., en *Derecho Administrativo*, Vol. I (Parte General), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 383, partiendo, por ser más garantista, de la existencia de un derecho o libertad en el solicitante de la autorización, define ésta “*como un acto de control reglado que determina si se cumplen las exigencias legales o reglamentarias previstas en la norma*”. Por ello, añade, “*en la mayor parte de los casos la cuestión de su otorgamiento o denegación se resuelve en un problema de valoración fáctica, que se traduce en la instancia judicial en un control de los hechos determinantes del ejercicio de la potestad autorizatoria. Pero estando los hechos claros en uno u otro sentido, parece que no deber reconocerse ningún margen de discrecionalidad en el otorgamiento o denegación de la autorización*”.

<sup>496</sup> HERNÁNDEZ LÓPEZ, J.: “La Directiva Servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, Ed. La Ley, Madrid, 2009, págs. 2772 y ss.

En cuanto al primero, prevé la Directiva (considerandos 54 y 56) que el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio sólo puede supeditarse a un régimen de autorización si éste cumple “los criterios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad”<sup>497</sup>.

En cuanto al segundo de los principios de simplificación administrativa aludidos destaquemos, por último, que a falta de respuesta en el plazo fijado (o ampliado, en su caso), se considerará concedida la autorización y sólo podrá preverse un régimen distinto cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general (art. 13.4 de la Directiva)<sup>498</sup>.

En ambos casos y partiendo del principio general que debe imperar de la libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios, las técnicas de intervención no son las mismas, ni tampoco puede serlo su régimen jurídico, todo lo cual habrá de regularse sectorialmente.<sup>499</sup> Se trata en definitiva, pues, de lo que hemos expuesto ya, consagrado en el Reglamento de Servicios: elección en los medios de intervención, de los menos restrictivos de la libertad individual y siempre previa ponderación de los intereses en juego.

La necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general que se determina en el artículo 9.1.

Los problemas respecto de la recurrencia en este requisito pueden ser mayores: apertura a los criterios de interpretación política y jurídica,

---

<sup>497</sup> PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo...*, págs. 375 y ss. Nuestro derecho interno, tanto normativamente como jurisprudencialmente, condiciona la actividad administrativa -dentro de ella la de limitación o policía, donde se integra la autorización- a los principios de legalidad o norma previa, igualdad, proporcionalidad y *favor libertatis*, buena fe, confianza legítima e interés público.

<sup>498</sup> ARANA GARCÍA Estanislao y GRANADOS RODRÍGUEZ, Juan Fernando.: “La desaparición de las licencias en las actividades clasificadas incluidas en el ámbito de la directiva de servicios: el supuesto particular de la legislación ambiental andaluza”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25, 2010. Pág.6.

<sup>499</sup> RIVERO YSERN Enrique.: “Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de intervención en la Directiva 2006/123/CE” *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, 2011.



discrecionalidad, con los problemas que ello conlleva a la hora de establecer la razón imperiosa de interés general.<sup>500</sup>

Se ha de señalar que alguna de las causas que habilitan en el artículo 9 de la Directiva para utilizar la autorización previa también se contemplaba en el Reglamento de Servicios.

Volviendo a la Directiva, ésta concibe la autorización como una técnica de control, en el ámbito que regula, excepcional, restringida a supuestos en que así lo demande una razón imperiosa de interés general y siempre que no sea posible el empleo de otra técnica menos incisiva<sup>501</sup>. No obstante es, además, una técnica permitida en los supuestos de ejercicio de actividades de cupo limitado, configurándose en estos casos no sólo, o no tanto, como técnica de control sino como técnica de asignación de derechos. La autorización, por otra parte, no puede resultar discriminatoria y, en principio, parece ser que ha de ser reglada<sup>502</sup>, lo que excluiría el tipo de autorización que incorpora condiciones específicas para el ejercicio de la actividad.

Ello ha determinado la revisión de un amplio elenco de Leyes, mayor del exigido por la Directiva como consecuencia del propósito ya mencionado de extender sus efectos. A resultas de ello, se han suprimido autorizaciones, se ha modificado el régimen jurídico de otras, y se ha dado entrada a variados supuestos de declaraciones responsables y de

---

<sup>500</sup> RIVERO YSERN Enrique.: “Autorizaciones, declaraciones...”, 2011.

<sup>501</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo y VILLAREJO GALENDE, Helena.: “La Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, número 44, 2007.

<sup>502</sup> LINDE PANIAGUA, Enrique: “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008, págs. 92 y ss. Según este autor, las autorizaciones han de ser regladas. Sin embargo, la Directiva no establece literalmente este requisito. El artículo 6 de la Ley 17/2009 sí exige que los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones sean reglados, lo que no equivale, exactamente, a que la autorización sea reglada. En este sentido, RIVERO YSERN, E.: “La actividad de intervención en la Directiva de Servicios: autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas” en *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Cívitas, Madrid, 2009, pag.159, señala que *la Administración no goza de ninguna facultad discrecional en relación con los trámites del procedimiento*.

comunicaciones como técnicas sustitutivas de la autorización. Extremo este ya referenciado en apartado anterior de este Capítulo.

Ahora bien, la noción de autorización que maneja la Directiva es de carácter funcional, como lo evidencia el que haya optado por ofrecer un concepto de *régimen de autorización* en lugar de una definición de autorización. Régimen de autorización es *cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio* (art.4.6 de la Directiva). La Ley 17/2009 traduce este concepto y, además, incorpora una definición de autorización: *régimen de autorización es cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios* (art.3.10); *autorización es cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio* (art.3.7). De este modo, nuestro Derecho cuenta con un concepto funcional de autorización de efectos limitados, en la medida en que es la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio la que lo contiene y que las definiciones que proporciona tienen el ámbito de la propia Ley. Y cuenta también con un concepto que es al mismo tiempo más estricto y más amplio: la definición que recoge el artículo 1.2 del RD 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la LRJPAC las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, según el cual, y a los efectos del RD, *se entiende por autorizaciones todos aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al Ordenamiento jurídico y valoración del interés público afectado*; éste es un concepto más amplio porque no se ciñe a las actividades de servicios, pero es más estricto

porque su ámbito es el del propio RD (art.1) y porque, al cabo, se trata del concepto clásico de autorización como acto administrativo habilitante.<sup>503</sup>

Por tanto, puede considerarse que no sólo las autorizaciones en sentido tradicional han quedado afectadas por la Directiva: más ampliamente, cualquier modalidad de intervención que supedita el ejercicio de la actividad de servicios a la realización de un trámite administrativo para la obtención de un documento oficial o una decisión implícita debe cumplir los condicionantes impuestos por la Directiva para permanecer en el ordenamiento jurídico de los países miembros.

### **VII.3.2. LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA COMUNICACIÓN PREVIA**

Tanto la declaración responsable como la comunicación previa son medidas alternativas a la autorización previa desarrollada en el apartado anterior.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas), cuando se refiere al criterio de la proporcionalidad establece que “en ningún caso el acceso a una actividad de servicios se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador de servicios mediante la que manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria para el control de la actividad”. Entre los diversos controles

---

<sup>503</sup> NUÑEZ LOZANO María del Carmen.: “Aproximación al régimen jurídico de las declaraciones responsables y comunicaciones”, *Noticias de la unión Europea*, nº 317, 2011.

administrativos previos se prevé, por tanto, una regla de preferencia respecto a la comunicación previa y a la declaración responsable<sup>504</sup>.

La naturaleza de la declaración responsable y de la comunicación previa es la de actos de particulares sujetos al Derecho Administrativo; de actos jurídicos privados que sustituirían la decisión administrativa previa de la autorización.<sup>505</sup> No son actos administrativos ya que no proceden de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa. A través de esas medias la Administración realiza un control a *posteriori*, especialmente a través de la función de inspección que adquiere una dimensión muy relevante. No se trataría de solicitudes pese a que la LRJPAC las regula inmediatamente después de éstas en el art. 71 bis) y en el capítulo I “Iniciación de procedimiento” del Título VI “De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”.

Se trata de técnicas de intervención y de control de la Administración sobre las actividades de los particulares que habilitan para el inicio de una actividad y su ejercicio. Algunos autores han señalado que entrarían dentro de la categoría genérica de “técnicas autorizatorias”<sup>506</sup>. El considerando 38 de la Directiva parece ir en esta línea cuando señala que “La concesión de una autorización puede ser resultado no sólo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo, del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente”.

---

<sup>504</sup> AGUADO i CUDOLÁ, Vicenç.: *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012, pág. 82.

<sup>505</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: “El impacto de la Directiva de Servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación” *Revista Jurídica de Navarra*, nº 49, 2010, pág. 115.

<sup>506</sup> LOPEZ MENUDO, F.: “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”, *Revista española de la función consultiva*, nº 14, 2010, págs. 133-134.

La declaración responsable se define como “el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”. Añadiendo que estos requisitos “deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable”.<sup>507</sup>

Por su parte, la comunicación previa, ya definida en la introducción de este epígrafe, se entendería como “aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente, sus datos identificativos y demás requisitos exigible para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1 de la LRJPAC”.

Ambos conceptos, el de declaración de responsable y el de comunicación, deben completarse con la referencia a los efectos que produce su presentación. Según el artículo 7.1 de la Ley 17/2009, la realización de una comunicación o una declaración responsable permite, con carácter general, acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido. A tenor del artículo 71.bis.3 LRJPAC, permiten, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.<sup>508</sup>

La comunicación o la declaración responsable permiten siempre y en todo caso el inicio inmediato de una actividad de servicios, salvo que se trate de comunicaciones y declaraciones posteriores al inicio de la

---

<sup>507</sup> AGUADO i CUDOLÁ, Vicenç.: *El impacto de la Directiva de Servicio...*, pág. 84.

<sup>508</sup> NUÑEZ LOZANO M. del C.: “Aproximación al régimen jurídico de las declaraciones responsables y comunicaciones”, *Noticias de la unión Europea*, nº 317, 2011.

actividad o que, tratándose de una actividad de servicios, resulte procedente el control preventivo y se haya optado por la comunicación con potestad de veto<sup>509</sup> como técnica de intervención en lugar de la autorización. En los demás ámbitos distintos de las actividades de servicios comprendidas en la Ley 17/2009, y según la caracterización que reciban en la legislación que en cada caso las regule, las declaraciones y comunicaciones: 1) permitirán el inicio inmediato de la actividad o el reconocimiento o el ejercicio de un derecho; 2) podrán presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad; 3) abrirán un plazo de fiscalización *a priori* durante el cual la Administración podrá oponer su veto.

La comunicación y la declaración responsable son requisitos que el Ordenamiento impone para el ejercicio de ciertos derechos y actividades. Responden, salvo en el caso de las comunicaciones con potestad de veto, al modelo de control *a posteriori* que con ocasión de la transposición de la Directiva se ha querido extender. Los derechos y actividades afectados se ejercen sin necesidad de título habilitante para ello, pues en los ámbitos en que operan, el Ordenamiento rechaza la intermediación de un pronunciamiento de la Administración, lo que, por consiguiente, excluye la operatividad del silencio administrativo<sup>510</sup>, y además, salvo en el caso de las comunicaciones con potestad de veto, considera suficiente el control posterior.

Sobre este panorama ha incidido muy significativamente la trasposición de la Directiva de Servicios, que ha normalizado la figura general de la comunicación como técnica de intervención administrativa y regulado diversos aspectos necesarios para el efectivo control de

---

<sup>509</sup> La Directiva no consiente un régimen de comunicación con veto en los supuestos en que no procede un tipo de control preventivo (y de ahí los efectos de las comunicaciones y declaraciones responsables en la Ley 17/2009), ni la LRJAP se ciñe, obviamente, a las actividades de servicios.

<sup>510</sup> NOGUEIRA LÓPEZ, A.: "Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 16, 2009, págs. 80-83. Este autor, en cambio, considera aplicable la figura del silencio administrativo a las declaraciones responsables y comunicaciones.

actividades. Así, en los regímenes autorizativos, la Directiva de Servicios produce con carácter transversal unos profundos cambios en el tipo de control que realizaban la Administraciones públicas. La Directiva va más allá de eliminar cargas administrativas y somete a un control de proporcionalidad las medidas de intervención administrativa. Esta profunda transformación del Derecho administrativo de los estados miembros obligaría a un proceso de reconstrucción de las medidas de control e intervención desde las exigencias de la nueva regulación y desde los problemas que puedan encontrarse tanto los prestadores de servicios como los receptores de los mismos o terceros ajenos que por algún tipo de circunstancias puedan resultar afectados por el ejercicio de estas actividades.<sup>511</sup>

#### **VII.4. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO**

Después de todos los efectos básicos y generales que profusamente se han detallado anteriormente, los cuales afectan a una pluralidad de servicios, veremos en este apartado como la Directiva de Servicios afecta directa y específicamente al sector turismo, motivo central de nuestro estudio.

Las actividades vinculadas con el turismo se integran en el sector servicios, dentro de la economía nacional, y el desarrollo de su función se encuentra altamente condicionado por la evolución experimentada por el resto de los sectores económicos. Esta situación se pone de manifiesto, si cabe, a la hora de evaluar el impacto de la Directiva de Servicios en el turismo. En España, durante años, las actividades turísticas se han caracterizado fundamentalmente por tratarse de un sector de la economía

---

<sup>511</sup> AGUADO i CUDOLÁ, Vicenç.: *El impacto de la Directiva de Servicios...*, pág. 88.

cuyo acceso se encontraba restringido por la Administración<sup>512</sup>, que regulaba la entrada de nuevos prestadores de servicios turísticos mediante el sistema de concesión de autorizaciones administrativas.

La transposición de la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento nacional ha obligado a replantear el actual marco de ordenación turística, tradicionalmente sometido a intervención administrativa a través del establecimiento de determinadas autorizaciones administrativas. Esta tarea compleja, que implica tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales, ha generado todo tipo de tensiones entre los distintos agentes turísticos afectados<sup>513</sup>.

A través de la Directiva de Servicios, el marco de ordenación turística es objeto, como veremos, de un cambio de mucha envergadura. Con esta modificación normativa, el Estado a poco de aprobarse la Ley 17/2009 (Ley Paraguas) y la Ley 25/2009 (Ley Ómnibus), deroga una serie de normas turísticas de acceso a las actividades turísticas y su ejercicio por Real Decreto 39/2010. Estas normas, algunas preconstitucionales, todavía se aplicaban en determinadas CCAA de forma directa, pero mayoritariamente de forma supletoria. En la Exposición de Motivos se concluye que *"resulta precisa su derogación, para que, en el ejercicio de sus competencias, sean las propias CCAA las que adapten las correspondientes normas de ordenación conformes con la citada Directiva 2006/123/CE"*.

La derogación afecta a los siguientes Decretos, Reales Decretos y Órdenes Ministeriales: Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se

---

<sup>512</sup>. Por lo que respecta a las competencias del Estado en esta materia, las barreras que pudiesen existir fueron suprimidas mediante Real Decreto, aprobado en Consejo de Ministros del día 15 de enero de 2010, que derogó las normas de carácter estatal que todavía establecían determinadas limitaciones a la (LCS) Ley de Contratos de Seguros turísticos.

<sup>513</sup> Como ejemplo, en este sentido, hasta la aprobación de la Directiva de Servicios, la Administración central se encargaba de la concesión de títulos para crear agencias de Viajes en el País Vasco, pero este cambio legislativo ha implicado el traspaso de esta competencia al País vasco. Además del retraso y las complicaciones habituales en la transposición de esta directiva europea en algunas Comunidades, en el País Vasco se ha paralizado la concesión de licencias para abrir nuevas Agencias, al no disponer de normativa que regule estas actividades.



aprueba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas. Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, de Medidas de Ordenación de la Oferta Turística. Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de Ordenación de Apartamentos Turísticos y de Viviendas Turísticas Vacacionales. Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros. Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes. Orden del Ministerio de Información y Turismo de 20 de noviembre de 1964, por la que se regula el funcionamiento del Registro de Empresas y Actividades Turísticas. Orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de restaurantes. Orden del Ministerio de Información y Turismo de 18 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de cafeterías. Orden del Ministerio de Información y Turismo de 28 de julio de 1966, por la que se aprueba la ordenación turística de los campamentos de turismo. Orden del Ministerio de Información y Turismo de 17 de enero de 1967, por la que se aprueba la ordenación de apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico. Orden del Ministerio de Información y Turismo de 11 de agosto de 1972, por la que se aprueba el Estatuto de los directores de establecimientos de empresas turísticas y se dictan normas sobre inscripción en el registro correspondiente. Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 14 de abril de 1988, por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes.

Entre los efectos inmediatos que tiene esta derogación está en primer lugar, el que obliga a legislar<sup>514</sup> al efecto, a las CCAA que no habían

---

<sup>514</sup> MARCO NORMATIVO DE LA TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN MATERIA DE TURISMO: (normas generales de adecuación junto a las particulares de turismo)

- Andalucía
- Decreto-LI-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, que modifica diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el mercado en el Mercado Interior.
  - Decreto 80/2010, de 30 marzo, sobre simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos en materia de turismo para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, que modifica diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior.
  - Ley 3/2010, de 21 mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre.
- Aragón
- Decreto 247/2008, de 23 diciembre, sobre adaptación de diversos procedimientos administrativos competencia del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, al Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón.
  - Ley 2/2010, de 7 de junio, que modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de turismo de Aragón.
  - Resolución de 29 junio 2010 Aprueba los modelos de declaración responsable y comunicación previa aplicables a las actividades turísticas en el Principado de Asturias.
- Asturias
- Ley 10/2010, de 17 de diciembre, por la que se realiza la tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de turismo.
- Baleares
- Ley 4/2010, de 16 junio, Medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares.
  - Acuerdo de 6 marzo 2009, que determina las actividades en las que será de aplicación el sistema de declaración responsable para el inicio de actividades turísticas, al amparo de lo establecido en el Decreto Ley 1/2009, de 30-1-2009, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares.
  - Decreto 13/2011, de 25 de febrero 2011, Establece las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable, y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística.
- Canarias
- Ley 6/2009, de 6 mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.
  - Ley 14/2009, de 30 diciembre, modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.
  - Ley 7/2009, de 17 diciembre, modifica diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.
- Castilla-La Mancha
- Resolución de 19 enero 2010, aprueba y da publicidad al modelo oficial de declaración responsable a efectos de inscripción de los establecimientos turísticos de Castilla-La Mancha.
- Castilla- León
- Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León.
  - Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León.

	<p>-Decreto 106/2008, de 6 mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica.</p>
Cataluña	<p>-Ley 5/2010, de 26 marzo, de Bases de delegación en el Gobierno de la potestad legislativa para la adecuación de normas con rango de Ley a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.</p> <p>-Ley 29/2010, de 3 agosto, de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.</p> <p>-Decreto Legislativo 3/2010, de 5 octubre, de adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12-12-2006, relativa a los servicios en el mercado interior.</p> <p>-Decreto 183/2010, de 23 de noviembre de establecimientos de alojamiento turístico.</p>
Extremadura	<p>-Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.</p>
Galicia	<p>-Ley 1/2010, de 11 febrero, de modificación de diversas Leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.</p> <p>-Orden de 10 mayo 2010, aprueba y da publicidad a los modelos oficiales de declaración responsable y comunicación previa relativos a actividades de servicios turísticos.</p>
La Rioja	<p>-Ley 6/2009, de 15 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de La Rioja 2010.</p> <p>-Decreto 14/2011, de 4 de marzo, aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja.</p>
C. Madrid	<p>-Ley 8/2009, de 21 diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.</p>
R. Murcia	<p>-Ley 12/2009, de 11 diciembre, modifica diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.</p> <p>Decreto 37/2011, de 8 de abril, Modifica diversos decretos en materia de turismo para su adaptación a la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia tras su modificación por la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, que modifica diversas Leyes para su adaptación a la DSMI.</p>
Navarra	<p>-Ley Foral 15/2009, de 9 diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales.</p> <p>-Ley Foral 6/2010, de 6 abril, modifica diversas Leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.</p> <p>-Decreto Foral 10/2011, de 14 de febrero, de modificación de diversos Reglamentos en materia de turismo.</p>

legislado sobre algunas materias, como sucede con los apartamentos turísticos, los restaurantes, las cafeterías o las agencias de viajes. En segundo lugar, puede suponer el de la paralización de algunas actividades por carecer de norma reguladora; pensemos en las agencias de viajes en el País Vasco o en los apartamentos turísticos en Castilla y León.

Todas las leyes de Turismo de las CCAA, entran dentro del ámbito de aplicación de todas las normas ómnibus (Leyes y Decretos-Leyes) que modifican otras para adaptarse a la Directiva de Servicios. No obstante, algunas CCAA ya habían aprobado normas con el objetivo de dinamizar la actividad económica, o simplificar procedimientos, esto último, un claro objetivo de la Directiva<sup>515</sup>

---

C. Valenciana	<ul style="list-style-type: none"><li>-Ley 12/2009, de 23 diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.</li><li>-Decreto 54/2010, de 31 marzo, por el que se modifica el Decreto 7/2009, de 9 de enero, regulador de los establecimientos de restauración de la Comunidad Valenciana (DOCV de 6 de abril de 2010).</li><li>-Decreto 63/2010, de 16 abril, modifica el Decreto 20/1997, de 11 de febrero, que aprueba el Reglamento de Agencias de Viajes de la Comunidad Valenciana (DOCV de 20 de abril de 2010)</li><li>-Decreto 90/2010, de 21 mayo, por el que se modifica el reglamento regulador de la profesión de guía de turismo en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 62/1996, de 25 de marzo (DOCV 26 de mayo de 2010).</li><li>-Decreto 206/2010, de 3 de diciembre, modifica los decretos reguladores del alojamiento turístico en la Comunidad Valenciana (DOCV de 10 de diciembre de 2010)</li></ul>
---------------	---

<sup>515</sup> Por ejemplo, Aragón: Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón; y Decreto 247/2008, de 23 diciembre, sobre adaptación de diversos procedimientos administrativos competencia del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, al Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón; Navarra: Ley Foral 15/2009, de 9 diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales.

#### **VII.4.1. LAS LICENCIAS DE ESTABLECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES TURISTICAS.**

El Consejo de Ministros aprobó en su sesión de 12 de junio de 2009, un listado de la normativa estatal, con rango reglamentario, que era susceptible de modificación a los efectos de cumplimiento de los objetivos de la Directiva de Servicios, 2006/123/CE, siendo la primera norma a modificar de las 21 que se recogen en el acuerdo, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, vinculado al área de administración pública. Dicho Reglamento, fue aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 y fue modificado mediante Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Igualmente, mediante el citado acuerdo, se consideró que debía modificarse el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el cual se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras de procedimiento del otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones; el Real decreto 782/1999, de 7 de mayo, por el cual se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copia de documentos, la devolución de originales y régimen de registro, así como la Orden de 14 de abril de 1999 por la cual se establecen criterios para la emisión de comunicaciones a los interesados prevista en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Estas determinaciones, corresponden a la normativa de la Administración General del Estado, subsistiendo dicha normativa en virtud de la cláusula supletoria de la indicada legislación estatal recogida por el artículo 149.3 de la Constitución española tras la interpretación otorgada a dicha cláusula de supletoriedad por la STC 61/1997, de 20 de marzo, toda vez que la totalidad de las Comunidades Autónomas han

obtenido, mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía competencia exclusiva en el ámbito del turismo por lo que todas y cada una de las CC.AA., deben proceder también a la adaptación de sus determinaciones, en estas materias, a los aspectos recogidos por la Directiva de Servicios.

No obstante esas modificaciones de carácter reglamentario, la verdadera transposición se ha producido en el ordenamiento jurídico español, a través de la indicada ley sobre el libre acceso de servicios y ejercicio en la cual, se mantiene la regla general, contenida en la propia directiva Bolkestein, de la excepcionalidad del sometimiento previo a autorización administrativa. De forma expresa se prevé que los regímenes de autorización que establezcan las diversas normativas al respecto, no podrán imponerse salvo excepcionalmente y siempre que concurren las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad previstas en la ley de adaptación, debiéndose motivar suficientemente en cada una de las leyes que establece dicho régimen.

Como hemos indicado en varias ocasiones, la competencia legislativa exclusiva en relación con el turismo recae en las diferentes Comunidades Autónomas, de manera que la aplicación de la Directiva será directamente aplicable por éstas en sus determinaciones, incorporándola a sus legislaciones sin esperar a las normas estatales, siendo tan sólo excepcional y por razones de interés general el sometimiento a autorización de los diversos servicios, cuestión ésta especialmente importante, por ejemplo, en el aspecto de las Agencias de Viaje cuyo sometimiento a autorización y título habilitante quedaría sin lectura legal específica, recogándose por tanto, el principio general de libre circulación de servicios, con la posible implantación de otros operadores transnacionales sin los requisitos y garantías exigidos a los actualmente operantes.

Así, nos encontramos con un marco, que hasta ahora gozaba de una triple regulación autorizatoria; estatal, autonómica y local, pero que ya,

también, implica una nueva incorporación de la legislación europea en relación con las actividades turísticas.

En este sentido y en relación al marco descrito y al amplio panorama de las Entidades Locales respecto a las hasta ahora autorizaciones administrativas necesarias para el ejercicio de las actividades turísticas, vemos la capacidad que el ordenamiento jurídico otorga a las administraciones públicas para reglamentar dichas actividades, sometiendo con carácter previo, hasta ahora (transposición de la Directiva), al inicio de la correspondiente actividad turística a la obtención por ésta de una autorización administrativa y, en caso de incumplimiento de la normativa, previa verificación de dicho supuesto, a la imposición de sanciones con carácter ejemplarizante tras la tramitación del correspondiente expediente, sometiéndose así a un principio fundamental en el Derecho Administrativo español, que es el de la competencia.<sup>516</sup>

Así, en virtud de dicho principio determinaremos qué administración es la competente en cada materia y por tanto para reglamentar, autorizar y sancionar en su caso cada uso y actividad, siendo lógicamente en un trabajo de esta naturaleza la capacidad municipal la que debe ocuparnos en mayor medida, sin perjuicio de incidir en las determinaciones de las Comunidades Autónomas.

Es por tanto la concreta delimitación de la competencia la que nos servirá de pauta, para en la materia concreta del turismo diferenciar los distintos ámbitos de actuación y la conexión con el ordenamiento urbanístico.

Para constatar esta diversidad competencial a la que están sujetas las actividades turísticas, podemos comprobar que las mismas se han de

---

<sup>516</sup> COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de derecho administrativo I*, Cívitas 2009. (20.ª ed.), págs. 173 a 175. El autor define el concepto de competencia como el conjunto de funciones que son atribuidas por el ordenamiento jurídico a cada Ente, diferenciándola del de atribución, que es el conferido a los órganos de cada Ente

regir por normativa de la Administración estatal en cuanto a la contratación de trabajadores debiendo darlos de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, lo cual se produce bajo un régimen específico de la Administración General del Estado y correspondiendo concretamente a la Tesorería General de la Seguridad Social. De igual modo, corresponde competencialmente a la Administración General del Estado el alta y declaración censal que será ante la Administración de Hacienda. Ambos trámites no han sido modificados por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre. Sin embargo, sí ha sido modificado el requisito de previa autorización para proceder a la apertura de un centro de trabajo, conforme al artículo 7 de dicha Ley, lo que se sustituye por una comunicación previa.

Hasta la transposición de la Directiva, cada Comunidad Autónoma, conforme a la legislación de cada una de ellas, debía proceder a solicitar la autorización para el ejercicio de la actividad específica de turismo, la inscripción, en su caso, en el Registro de Empresas Turísticas de dicha Comunidad y solicitar y obtener de sus respectivos Ayuntamientos las licencias de actividad, obras y funcionamiento que correspondan para poder operar. Todo esto, conforme a los arts. 1 y 2 de la Ley 25/2009, se ha sustituido por comunicaciones previas o declaraciones responsables.

Como vamos viendo, la intervención administrativa es muy prolija y extensa, siendo necesario acotar los límites de este trabajo para centrarnos en el nivel local referido al ámbito y planificación municipal necesario para el desempeño de una actividad turística concreta, a la vez que analizando sus relaciones con la intervención administrativa sectorial específica de turismo, competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente y, sus facultades para incorporar mediante la ordenación y planificación territorial determinaciones turísticas.<sup>517</sup> Debemos recordar

---

<sup>517</sup> Al respecto de dichas determinaciones ver. BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del Territorio y Turismo: (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Atelier, 2006.



que las Comunidades Autónomas, lo único que han asumido en el campo de la intervención administrativa sobre establecimientos turísticos es una tradición preexistente, derivada de una legislación iniciada ya en los años veinte del siglo pasado y fuertemente desarrollada en los años sesenta desde la creación del extinto Ministerio de Información y Turismo, ejercida por la Administración General del Estado.

Estas reglamentaciones, anteriormente estatales y hoy autonómicas las podríamos clasificar en.:

.- Alojamientos (hoteles, apartamentos, campamentos, ciudades de vacaciones y otras categorías de creación o reconocimiento autonómico).

.- Restaurantes y cafeterías.

.- Agencias de viaje.

.- Productos complementarios.

.- Guías y profesionales turísticos.

Hasta el momento, todas estas reglamentaciones establecen algún tipo de control, limitación o registro que podíamos englobarlos bajo la denominación genérica de “establecimientos turísticos” y que sin los cuales no podrían funcionar cada uno de ellos, conforme nuestro ordenamiento jurídico, lo cual viene a contradecir las reglas de desarrollo de la Directiva 2006/123/CE.

En el Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas, encontramos el origen de esta potestad administrativa. Este Decreto no ha sido derogado y por tanto sigue vigente, a menos con carácter supletorio en defecto de ausencia normativa en la materia conforme lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución y la interpretación de

dicho precepto dispuesto por la STC 61/1997, de 20 de marzo.<sup>518</sup> Según el artículo 7º.1.b. del Estatuto de Empresas Turísticas Privadas, la apertura y cierre de los aludidos establecimientos, estaban sometidos a una previa autorización administrativa que condicionaba la existencia de las empresas turísticas.

La normativa autonómica sobre autorizaciones administrativas previas se ha ido orientando, con carácter fundamental, hacia las denominadas clasificaciones de carácter fundamentalmente hotelero, o de alojamientos hoteleros, igualmente basados en normativa estatal anterior a la creación del Estado de las autonomías, debidamente actualizada o complementada por la diversa legislación de las Comunidades Autónomas por lo que la adaptación a la ley 17/2009 estatal es en principio más sencillo, sustituyéndose por una mera comunicación al órgano titular del registro.

En la legislación autonómica, debemos destacar la diversidad de fórmulas de intervención que hasta ahora existían (licencias, autorizaciones), toda vez que junto a la autorización genérica de establecimiento y la necesidad de clasificación a través de la inscripción en el registro de establecimientos correspondiente de cada Comunidad, nos encontramos con licencias o autorizaciones para el ejercicio de profesiones turísticas, o además de la autorización genérica, una licencia específica o autorización de carácter singular por el tipo de actividad.<sup>519</sup> Por tanto, y en virtud de la Directiva, todas esas autorizaciones deben ser sustituidas por declaraciones responsables (tal y como se contempla en la Ley 13/2011, del Turismo de la Comunidad Andaluza), o por comunicación previa.

---

<sup>518</sup> PÉREZ GUERRA R.: “La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros: estudio comparativo en el derecho turístico español”, *Documentación Administrativa* número 259-260, págs. 315 a 354.

<sup>519</sup> PÉREZ GUERRA R.: “La intervención administrativa en...”, págs. 315-354

Las leyes de las distintas Comunidades Autónomas pueden limitar el libre ejercicio, concretamente la implantación de las actividades turísticas. Exigen, entre otras y como hemos referido anteriormente, la existencia de la denominada licencia de funcionamiento, a conceder por los municipios, afectando esta licencia de forma expresa a los establecimientos de hostelería (alojamiento, restauración y ocio), verificando la adecuación de la instalación a las condiciones de la licencia municipal de apertura, que no es exigible excepto en los casos en que concurren determinados presupuestos medioambientales, y a diversos preceptos sobre seguridad (medidas de evacuación, seguros sobre responsabilidad civil, etc.).

Respecto a la intervención administrativa en materia medioambiental y urbanística, cada Comunidad ha implantado progresivamente, instrumentos de intervención directa, previos o complementarios a los de carácter municipal, que pueden tener repercusión trascendental sobre los establecimientos turísticos. Por ejemplo, si se quiere construir y promover un alojamiento turístico de carácter rural, nos encontramos con que las diversas leyes autonómicas del suelo obligan a que con carácter previo a la licencia municipal de obras y por tanto antes de las autorizaciones y clasificaciones turísticas, se obtenga una previa autorización por parte del órgano competente en materia de urbanismo de la referida Administración autonómica.<sup>520</sup> Así mismo y en este mismo sentido de intervención de carácter ambiental reservado a la Administración autonómica, nos referimos a la evaluación de impacto medioambiental para instalaciones de mayor calado<sup>521</sup> por su previsible incidencia

---

<sup>520</sup> GARCÍA RUBIO, F.: “La implantación de la directiva europea de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimiento funcionamiento de actividades.

<sup>521</sup> Estas evaluaciones se suelen exigir cuando se va a proceder a una gran actuación que puede generar repercusiones sobre el entorno o cuando se pretende aprobar un plan con crecimiento, e implican un análisis del proyecto de la instalación o del plan que se pretende realizar y sus consecuencias ambientales y la introducción, en su caso, de medidas correctoras (restauración de la cubierta vegetal, pantallas acústicas, variación de distancias, limitación del n.º de hoteles, etc.) o incluso la desestimación de la viabilidad de éste desde el punto de vista ambiental. Cada Comunidad Autónoma lo hace extensible o no a cada tipo concreto de actividad y plan.

ambiental, ya establecida por la transposición de la legislación comunitaria hacia el nivel estatal desde 1986,<sup>522</sup> pero que es susceptible de ser impuesta a nivel autonómico en virtud de las atribuciones ya señaladas sobre imposición de medidas adicionales de protección del medio ambiente sobre las básicas estatales dictadas en virtud de la competencia del artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución.

En el caso de los establecimientos turísticos, la aplicación o no de dicha técnica no corresponde a una obligación genérica por la propia actividad turística, sino que dependiendo de las diferentes normativas se exigirá la correspondiente evaluación por la maquinaria que requiere la instalación (el sistema de vertido por ejemplo), la ubicación de ésta o el uso del agua u otros recursos naturales. Cabe resaltar que conforme se especifica en la Ley 17/2009, quedan fuera del ámbito de aplicación de ésta las referidas autorizaciones exigibles por razones ambientales.

#### **VII.4.1.1. LA CLASIFICACIÓN TURÍSTICA**

Otra de las fórmulas de intervención administrativa en la verificación y limitación en la actividad turística de los particulares, es la clasificación<sup>523</sup> de los alojamientos hoteleros, así como otras actividades de alojamiento no estrictamente hoteleras. La legislación estatal, aún la posterior a la asunción por parte de las diferentes Comunidades Autónomas de las competencias turísticas, ha mantenido, desde la Orden Ministerial de 18 de julio de 1968, sobre clasificación de alojamientos hoteleros, la

---

<sup>522</sup> Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que transpone la Directiva Comunitaria 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985.

<sup>523</sup> La clasificación es una regla específicamente turística, que se determina por los requisitos de calidad y diferenciación de las diversas ofertas de alojamiento, no sólo por las diversas leyes autonómicas, sino por la práctica internacional. Así, existen clasificaciones como la europea, británica, internacional, etc., en las cuales las determinaciones dentro de un contexto general homogéneo varían desde el gran lujo a turista.

necesidad de la obligación de clasificación de las actividades hoteleras. En el actual Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de los establecimientos hoteleros se recoge dicha tradición de clasificación. No obstante, debemos recordar, tal y como señalan PÉREZ GUERRA y CEBALLOS MARTÍN<sup>524</sup> que dicha legislación es tan sólo aplicable a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y a las Comunidades Autónomas que no han legislado en la materia, debiéndose indicar que en la actualidad no hay ninguna que no haya ejercido sus capacidades legislativas.

La clasificación aludida, contenida en el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, o normativa autonómica equivalente, ha sido derogada por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que facilita la transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español.

Para los establecimientos en construcción, ampliación o reforma, la clasificación puede subsumirse en un solo acto administrativo junto a la autorización, lo cual dependerá de la respectiva legislación autonómica. No obstante, otros tipos de empresas turísticas que no implican alojamiento como las de intermediación, restauración, complejos turísticos (balnearios, pueblos recuperados, centros de esquí y montaña, parques temáticos, ciudad de vacaciones, etc.) y turismo activo, deberán obtener autorización ya que generalmente las leyes autonómicas no las someten a clasificación.<sup>525</sup>

Cada Comunidad Autónoma fijará mediante su respectiva legislación, los procedimientos y requisitos para cada tipología clasificatoria, adaptando en gran medida los supuestos antes referidos, a la idiosincrasia particular de cada Comunidad (Casas rurales, alojamientos

---

<sup>524</sup> PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup>. M.: *La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, Comares (Granada), 2000, págs. 39 a 43.

<sup>525</sup> Junto a esas actividades las Comunidades Autónomas pueden establecer clasificaciones propias como recientemente ha hecho la Comunidad de Madrid con la referida a las casas rurales y su clasificación por árboles.

termales, etc.) y por tanto, la documentación exigible en unos u otros supuestos.<sup>526</sup> Entendiendo que este fenómeno de la clasificación turística hotelera, es uno de los ejemplos más significativos de la dispersión normativa existentes en el sector turístico, en el apartado de Reflexiones, Conclusiones y Consideraciones finales, tratamos más en profundidad este epígrafe.

#### VII.4.2. LA DIRECTIVA Y LA NORMATIVA TURÍSTICA ANDALUZA

Concretamente en Andalucía, Comunidad muy importante en materia turística, podemos ver como aborda la transposición por Decreto-Ley 3/2009, de 22 diciembre<sup>527</sup>, y unos meses más tarde, por Ley 3/2010 de 21 mayo, se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva y, en el artículo cuarto se recogen modificaciones de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo (hoy derogada), para garantizar su compatibilidad con la Directiva de Servicios en una serie de procedimientos.

Las modificaciones en Andalucía de normas con rango de Ley se producen especialmente en los sectores de comercio y turismo. En cuanto a las normas de rango reglamentario, la adaptación supone la modificación de 92 decretos y 27 órdenes a través de órdenes y decretos que modifican múltiples normas<sup>528</sup>.

---

<sup>526</sup> GARCÍA RUBIO, F.: “La implantación de la directiva europea de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimiento funcionamiento de actividades turísticas” *Actualidad Administrativa*, nº 7, 2010, pág. 787

<sup>527</sup> En Andalucía, la adecuación de la legislación supone modificaciones en 17 Leyes mediante este Decreto.

<sup>528</sup> Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios, 29 de Abril de 2010, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Hay que constatar que la Administración turística en Andalucía ha estado caracterizada por un marcado carácter intervencionista y fuertemente ordenancista. No podemos dejar de mencionar que las Comunidades Autónomas en el campo de las autorizaciones turísticas vinieron a asumir la herencia normativa que en nuestro País se inicia en los años veinte y alcanza su mayor auge en los años sesenta con el desarrollismo turístico y la creación de un Ministerio de Información y Turismo.

En cuanto a la competencia en materia turística, como ya se ha mencionado anteriormente, esta está residenciada en las Comunidades Autónomas, no obstante, la intervención turística se articula e distintos niveles en los que se ven implicadas distintas Administraciones públicas.

Por ejemplo, en Andalucía, para proceder al ejercicio de una actividad turística se requiere la clasificación e inscripción en el Registro de Turismo<sup>529</sup> de la Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía, pero también es necesario solicitar y obtener del respectivo Ayuntamiento las licencias urbanísticas, de actividad y de utilización que correspondan, previa la tramitación de los expedientes que incluyan los informes sectoriales que procedan dependiendo del tipo de actividad a implantar y su incidencia territorial y medioambiental.

Hasta ahora la Administración turística venía exigiendo para la prestación de servicios turísticos la clasificación del proyecto de acuerdo con el grupo, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad de establecimiento proyectado y la inscripción en el Registro de Turismo previa la aportación y exhibición de las licencias municipales e informes sectoriales que procedieran.

Así, toda la normativa turística andaluza establecía algún tipo de control, licencia o autorización para la puesta en funcionamiento de

---

<sup>529</sup> Con la reforma obligada por la Directiva de Servicios, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía cobra un nuevo carácter; deja de tener carácter autorizatoria para convertirse en un mecanismo de suministro de información a la inspección de turismo en su actuación de control y una fuente de datos estadísticos.

establecimientos o prestación de servicios turísticos, lo que, evidentemente se oponía a la Directiva de Servicios, por lo que estimamos que la transposición ha supuesto la desregulación reciente de muchos aspectos normativos para implantar la liberalización del sector turístico.

No obstante, las autorizaciones de naturaleza turística no agotan el campo de intervención, ni siquiera en el ámbito autonómico, ya que con base en otras competencias sectoriales pueden requerirse informes y autorizaciones que van más allá del ámbito turístico. Así, pudiera ser la aplicación de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas a los complejos turísticos que organicen actividades recreativas. En materia medioambiental, la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, requiere para la implantación de campos de golf y complejos deportivos, campamentos permanentes para estacionamiento de caravanas y complejos hoteleros en suelo no urbanizable, Autorización Ambiental Unificada (AAU).

En materia urbanística la implantación de estas actuaciones u otras edificaciones destinadas al uso turístico en suelo no urbanizable, requieren Proyecto de Actuación con informe de la Consejería correspondiente, del mismo modo lo requiere el cambio de uso a alojamiento rural de una vivienda destinada y vinculada a la explotación agroganadera de una finca rústica.

Siguiendo con el ejemplo, si se quiere implantar un establecimiento turístico en suelo no urbanizable pero que tenga algún grado de protección (Parques naturales, Parajes Naturales, etc.) se requiere un informe preceptivo y con carácter favorable (si el informe es desfavorable, vincula al órgano sustantivo con su resolución), emitido por la Consejería competente en materia medioambiental, de conformidad con lo establecido en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) y se establecen medidas adicionales para su protección (modificada por las



leyes 2/1992, de 15 de junio; 2/1995, de 1 de junio; 6/1996, de 18 de julio; 8/2003 de 28 de octubre y 18/2003, de 29 de diciembre).

No obstante, para saber las actividades que podemos realizar dentro de un parque natural, será necesario contemplar el régimen que establecen tanto el Decreto 15/2011, de 1 de febrero por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades de los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos, como los respectivos PORN (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales),<sup>530</sup> que establecerán normas particulares de regulación de uso y actividades compatibles con los objetivos de conservación para cada una de las zonas de reserva, de regulación especial o de regulación común, y que serán desarrollados por los planes Rectores de Uso y Gestión.<sup>531</sup>

Así, en síntesis, vemos que en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la intervención administrativa sobre los establecimientos turísticos tiene diversas articulaciones e implicaciones sectoriales, además de lo puramente turístico, lo que hace compleja la simplificación administrativa.

En el sector turístico y en lo que se refiere y concierne a competencias del Estado, las posibles barreras que a estos efectos pudieran existir, fueron eliminadas mediante Real Decreto, aprobado en Consejo de Ministros del día 15 de enero de 2010, que deroga normas estatales que establecían determinadas autorizaciones. Sin embargo, en lo que respecta a las Comunidades y Ciudades Autónomas, sin perjuicio de que algunas todavía se encuentran en proceso de modificación, esencialmente se eliminan los procesos de todas las autorizaciones

---

<sup>530</sup> JIMENEZ SOTO, I.: “El difícil anclaje de las actividades deportivas en los espacios naturales protegidos, a través de los instrumentos de ordenación”, en *Libro Homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, BALAGUER CALLEJÓN, F.; ARANA GARCÍA, E., Thomson Reuter, Cizur Menor, 2014, págs 2001-2003

<sup>531</sup> GARCÍA RUBIO, Fernando.: “La implantación de la directiva europea de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimiento funcionamiento de actividades turísticas” *Actualidad Administrativa*, nº 7, 2010, pág. 787

previas para los establecimientos turísticos siendo sustituidos por procedimientos de declaración responsable o comunicación previa. De este modo se estima en torno a un número de doce, las barreras concretadas en los correspondientes procedimientos, y que se eliminan en cada Comunidad Autónoma.

En algún caso, se mantiene el procedimiento de autorización para el establecimiento de determinados alojamientos en lugares muy concretos (balnearios, centros de esquí, algún alojamiento rural.). Particularmente, en materia de Agencias de Viajes, se suprime la exigencia de capital mínimo desembolsado, la constitución necesariamente como personas jurídicas y la exclusividad de la actividad. Se mantienen las fianzas requeridas por la ley de la Defensa de los Consumidores (Real Decreto Legislativo 1/2007). Así mismo se mantiene el requisito de suscripción de seguro de responsabilidad civil de conformidad con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre y, en el caso de Andalucía, también por la Ley 13/2011, del Turismo de Andalucía (art.39).

Respecto de los Guías de Turismo, reconociendo la libre prestación, se sigue el procedimiento del Real Decreto 1837/2008, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales. En algún caso se mantiene la prueba de habilitación como mecanismo para obtener la condición de guía turístico, en conjunción con el Real Decreto 1837/2008. (Directiva 2005/36/CE) y sin perjuicio de los guías de otros países y CCAA.

Como dato general y sólo en el área de turismo, se estima, a nivel estatal, la eliminación de 198 autorizaciones, en general se sustituyen las autorizaciones que se venían exigiendo a las Agencias de viajes y determinados establecimientos hoteleros o de restauración por declaración responsable y, de 113 requisitos; como, por ejemplo, la obligación de ejercer su actividad en exclusiva a las Agencias de Viajes.

En definitiva y siguiendo con la Comunidad Autónoma Andaluza, las autorizaciones y requisitos eliminados, resultado de la modificación, se esquematizan de la siguiente forma:

En cuanto a las Autorizaciones eliminadas sobre el *libre establecimiento*, todos los procedimientos de inicio de actividad de establecimientos, sujetos o actividades turísticas y, por lo tanto, de inscripción o anotación en el Registro de Turismo de Andalucía, regulados en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, en el Decreto 35/2008, de 5 de febrero y en cada una de las normas reglamentarias de cada uno de los establecimientos, se modifican por el Decreto-Ley 3/2009<sup>532</sup>, de 22 de diciembre y por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo. De esta forma, el inicio de actividad previa solicitud y por tanto, previa autorización, se sustituye por la presentación de una declaración responsable (para establecimientos de alojamientos turísticos, agencias de viajes, organizadores profesionales de congresos, turismo activo y asociaciones, fundaciones y entes cuya finalidad esencial sea el fomento del turismo) o, de comunicación previa (viviendas rústicas de alojamiento rural y anotación de establecimientos secundarios o sucursales de agencias de viajes).

Es importante matizar que tanto la comunicación como la declaración, no inician procedimientos, pues justamente se trata de que los interesados puedan ejercer ciertos derechos o actividades sin pasar por una tramitación previa, sin perjuicio de las facultades de inspección y control que a posteriori pueda ejercer la Administración.<sup>533</sup>

Los establecimientos, sujetos o actividades turísticas que se ven afectados actualmente por la modificación (sustitución de autorización por presentación de declaración responsable o comunicación previa) son:

---

<sup>532</sup> La Ley del Turismo de Andalucía, 12/1999, de 15 de diciembre, como se recoge en la Exposición de Motivos del Decreto 3/2009, experimentó una reforma profunda en la ordenación de la actividad turística *“tradicionalmente basada en el esquema clásico de intervención jurídico-pública de policía administrativa”*, es decir, el establecimiento de una estricta reglamentación de los requisitos iniciales exigibles para el ejercicio de la actividad, controlables a priori mediante la autorización administrativa, pasando de estar sujetas las actividades de servicios turísticos de autorización, para su inicio, a un control a posteriori y cobrando la actuación inspectora una relevancia decisiva. Tal situación se mantiene en la vigente Ley del Turismo 13/2011, de 23 de diciembre, que deroga a la anterior.

<sup>533</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: “La Protección de los Espacios Naturales”, en TORRES LOPEZ, M. Asunción y ARANA GARCIA Estanislao (Dtores): *Derecho Ambiental*, Tecnos, Madrid, 2012, págs. 244 y ss

**Por declaración responsable:**

1.- Establecimientos de alojamiento turístico:

.- establecimientos hoteleros (hoteles, hostales, pensiones y hoteles apartamentos)

.- campamentos de turismo

.- casa rurales

.- complejos turísticos rurales

2.- Agencias de Viajes (nueva definición: empresas de intermediación turística que organice o comercialice viajes combinados. Desaparecen las centrales de reservas de la regulación turística).

3.- Oficinas de Turismo.

4.- Organizadores profesionales de Congresos.

5.- Entidades que organicen actividades de Turismo Activo.

6.- Organizaciones, fundaciones y entes cuya finalidad esencial sea el fomento del turismo

**Por comunicación previa:**

7.- Viviendas Turísticas de alojamiento rural.

8.- Puntos de Información turística

9.- Sucursales de agencias de viajes y puntos de ventas de agencias de viajes.

10.- Actividades secundarias (la segunda actividad turística desarrollada es un establecimiento turístico).

No obstante lo indicado, quedan sujetas a la obtención de autorización, las siguientes actividades de turismo activo y ecoturismo cuando se realicen por caminos, pistas forestales u otros espacios donde exista limitación de acceso o de uso: alpinismo o escalada clásica, cicloturismo, buceo o actividades subacuáticas, esquí náutico, esquí de travesía, hidropedales, motos acuáticas, navegación a vela, a remo y a motor, piragüismo, ruta ecuestre, salto con elástico, salto desde el puente, senderismo, surf, kitesurf y windsurf, circulación con vehículos de motor, travesía de montaña, vivaqueo y la acampada nocturna vinculados a travesía de montaña para grupos superiores a 15 personas p que utilicen más de tres tiendas de campaña.

Igualmente, necesitan autorización, las actividades que se realicen fuera de los lugares previamente designados en cada espacio por el delegado provincial de la Consejería de medio Ambiente: descenso de barrancos, descenso en bote, escalada deportiva, esquí de río, esquí alpino, esquí nórdico, espeleología, globo aerostático, hidrobob, hidrotrineo, motos de nieve, mushing, snowborad, trineos, vuelo libre (parapente, ala delta, etc.), vuelo sin motor (velero).<sup>534</sup>

El resto de modificaciones afectan a los alojamientos (casas rurales, camping,...) a las empresas de intermediación turística, a los guías de turismo y a la disciplina turística. Presentamos ejemplos de algunos de los establecimientos, sujetos o actividades turísticas afectados:

.- **AGENCIAS DE VIAJES:** Respecto a uno de estos puntos enumerados, concretamente al otorgamiento del título-licencia de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas, se sustituye por la inscripción de la actividad de Agencias de Viajes, mediante la presentación de una declaración responsable. Las sucursales que dependan de esta actividad de Agencia de Viajes, se anotarán en el RTA (Registro de Turismo de

---

<sup>534</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: “La Protección de los Espacios Naturales”, en TORRES LOPEZ, M. Asunción y ARANA GARCIA Estanislao (Dtores): *Derecho Ambiental*, Tecnos, Madrid, 2012, págs. 244 y ss

Andalucía), mediante la presentación de una comunicación. Regulación en Decreto-Ley 3/2009 (artículo cuarto y séptimo).

Se da una nueva definición a la Agencias de Viajes (sólo aquellas que organicen y/o comercialicen viajes combinados), de conformidad con lo dispuesto en la Directiva de Viajes Combinados, de manera que ya no es objeto exclusivo de las Agencias de Viajes la mera intermediación entre servicios turísticos, ni se les veta el ejercicio de cualquier actividad económica para la que no estaban expresamente habilitadas. La modificación se dirige a eliminar la reserva de actividad de intermediación turística, reservándose únicamente a las Agencias de Viajes la organización y comercialización de viajes combinados por exigirlo la Directiva de Viajes Combinados y, por otro lado, permitir a las Agencias de Viajes el ejercicio de cualquier actividad económica más allá de la intermediación turística. De igual forma, se eliminan las Centrales de Reservas de la regulación turística.

**.- CALIFICACIÓN PREVIA O INCRIPCIÓN PROVISIONAL:** Por otra parte, en cuanto al procedimiento de calificación previa o inscripción provisional de los establecimientos de alojamiento turístico, previa presentación de una solicitud, se sustituye por la presentación en el Ayuntamiento correspondiente, de una declaración responsable de clasificación del proyecto y memoria técnica firmada por técnico competente, todo ello en el seno de la tramitación de la licencia municipal de obras. La Consejería, en este procedimiento, debe emitir un informe turístico de clasificación. Nueva regulación en el Decreto-Ley 3/2009 (artículo cuarto, punto cinco, que incorporó un nuevo artículo 31 bis a la Ley 12/1999, suplido por el actual artículo 34 de la nueva Ley del Turismo de Andalucía, 13/2011) y en el Decreto 80/2010, de 30 de marzo.

**.- CONSTRUCCION, AMPLIACIÓN O REFORMA DE ESTABLECIMIENTO O ALOJAMIENTO TURISTICO:** Concretamente el artículo 34 de la Ley 13/2011, del Turismo de Andalucía, dice que los interesados en la construcción, ampliación o reforma de un establecimiento de alojamiento turístico sujeto a clasificación administrativa presentará ante el Ayuntamiento

competente, junto con la solicitud de la licencia de obras, la documentación establecida reglamentariamente, con una declaración responsable expresa de que el establecimiento proyectado reúne los requisitos previstos en la normativa aplicable para ostentar una determinada clasificación turística de acuerdo con el grupo, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del establecimiento proyectado.

En estos casos, en el plazo máximo de diez días, el Ayuntamiento remitirá la documentación y la declaración responsable a la Consejería competente en materia de turismo, que comprobará la adecuación del contenido de la declaración a la normativa reguladora de la clasificación aplicable al establecimiento proyectado en el plazo de un mes a partir de la fecha de aquella, pudiendo reformular la clasificación pretendida, que se notificará al interesado y al Ayuntamiento, respectivamente. Si transcurrido el plazo la Consejería no formula objeciones se considerará conforme al proyecto.

Finalizada las obras de construcción, ampliación o reforma, el interesado presentará ante la Consejería competente en materia de turismo, la documentación preceptiva y la declaración responsable a que se refiere el artículo 38.2<sup>535</sup> de la Ley de Turismo, que incluirá la adecuación a la normativa reguladora de la clasificación del establecimiento turístico de que se trate y cuyo reconocimiento se solicite. La Consejería competente en materia de turismo deberá remitir copia de la resolución de inscripción del establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía a los Ayuntamientos afectados.

Es necesario puntualizar, al hilo de lo comentado en el párrafo anterior, que en cuanto al concepto de establecimiento turístico, el artículo 9.1 del

---

<sup>535</sup> La publicidad por cualquier medio de difusión o la efectiva prestación de servicios turísticos sin haber cumplido el deber de presentación de la DECLARACIÓN RESPONSABLE prevista en el artículo 38.2 o de la COMUNICACIÓN regulada en el artículo 54.4, de la Ley del Turismo, o en su caso, el otorgamiento de la correspondiente habilitación contemplada en el artículo 54.2, será considerada actividad clandestina.

Decreto 20/2002<sup>536</sup>, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y de Turismo Activo, define a los alojamientos turísticos rurales de la siguiente forma:” *Son alojamientos turísticos en el medio rural los establecimientos turísticos y las viviendas turísticas de alojamiento rural*”.

La Ley del turismo se refiere, en su artículo 34, únicamente a establecimientos de alojamiento turístico sujetos a clasificación administrativa, por lo que de la anterior definición, que diferencia claramente dos tipos de establecimientos turísticos excluyendo de su consideración como establecimientos las viviendas turísticas de alojamiento rural, hay que entender que estas están excluidas del informe del citado artículo 34.

Las viviendas turísticas de alojamiento rural no son establecimientos de alojamiento rural, aunque han de reunir los mismos requisitos generales y de infraestructuras, únicamente pueden prestar servicios de alojamiento sin que puedan prestar servicio complementario alguno. Según la Disposición transitoria tercera de la ley 13/2011 del Turismo de Andalucía, los titulares de viviendas turísticas de alojamiento rural anotadas en el Registro de Turismo de Andalucía, dispondrán de 18 meses desde la entrada en vigor de dicha Ley para presentar declaración responsable para su inscripción como casa rural, debiendo optar por la categoría básica o superior.

**.- OTRAS NORMATIVAS MODIFICADAS:** Otra normativa de carácter reglamentario que ha sido modificada por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, ha sido el Decreto 30/2008, de 5 de febrero, de Organización y Funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía.

---

<sup>536</sup> El Decreto 20/2002, de 29 de enero, ha sido modificado básicamente en aquellos artículos relativos a la actividad del turismo activo, han desaparecido las exigencias de requisitos no turísticos y se refuerza la obligación de los titulares de las empresas, que organizan actividades de turismo activo, de informar a los usuarios de forma veraz, suficiente y comprensible de las instalaciones y servicios que implique riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas.(Modificación efectuada por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre.)



El Registro se ve afectado en su propia esencia por la transposición de la Directiva ya que se trata del instrumento que aglutina la inscripción de los establecimientos y sujetos en el ámbito turístico, sustituyéndose el régimen de autorización previa para el ejercicio de la actividad por la declaración previa, eliminando a priori las trabas y formalismos que se sustituyen, como se ha indicado, por un control posterior mediante la actuación de los servicios de inspección turística.

Los sujetos y establecimientos turísticos que se relacionan en el artículo 4 del Decreto 35/2008, de 5 de febrero, deberán figurar inscritos aunque no concurren la condición de persona empresarias o la prestación de los servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público.

No obstante, no están obligadas a inscribirse las personas prestadoras de servicios turísticos legalmente establecidas en otras Comunidades Autónomas y los nacionales de cualquier Estado miembro establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea que operen de forma temporal en régimen de libre prestación, salvo, en este último caso, las personas que sean guías de turismo en los términos previstos en el artículo 54 de la Ley 13/2011, del Turismo de Andalucía.

Salvo los supuestos previstos en la normativa vigente, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía se practicará de oficio previa presentación, por parte de quien esté legalmente habilitado para ello, de una declaración responsable manifestando el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente relativos al servicio o al establecimiento y su clasificación, el compromiso de su mantenimiento durante el tiempo de vigencia de la actividad, así como la disposición, en su caso, de la documentación acreditativa que corresponda. La Consejería competente en materia de turismo deberá remitir copia de la resolución de inscripción del servicio turístico en el Registro de Turismo de Andalucía a los Ayuntamientos afectados.

La presentación de la declaración responsable, en este caso, bastará para considerar cumplido el deber de inscripción de la persona o el establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía, pudiendo iniciar la actividad, salvo en el caso de los guías de turismo en los supuestos exigidos por su normativa de desarrollo. Se deberá presentar la declaración responsable incluyendo la información siguiente:

.- Si es persona jurídica, nº de identificación fiscal, datos de la escritura de constitución y su inscripción en el Registro competente.

.- Escritura de apoderamiento, en su caso.

.- Datos acreditativos del título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad del establecimiento o de actividad turística.

.- Ubicación y datos básicos del proyecto a desarrollar

Otra normativa afectada relativa al Registro, es el Decreto 202/2002<sup>537</sup>, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, suprimiéndose, en este caso, toda referencia al procedimiento de inscripción por cuanto debe entenderse aplicable la nueva forma de proceder a la inscripción mediante la presentación de una declaración responsable.

.- **ALOJAMIENTO EN CAMPAMENTOS TURISTICOS:** Siguiendo con las modificaciones que ha propiciado la Directiva de Servicios y en cuanto a la autorización para instalaciones fijas de alojamiento en campamentos turísticos previa solicitud, esta autorización se sustituye por presentación de declaración responsable de cumplimiento de la normativa de

---

<sup>537</sup> El decreto 202/2002, de 16 de julio, ha sido modificado en cuanto a la supresión de toda referencia al procedimiento de inscripción de las Oficina de turismo, por lo que, a partir de su derogación, para el inicio de la actividad de estas oficinas es exigible, únicamente la presentación de la declaración responsable, sin perjuicio de su posterior comprobación e inspección por la Administración turística, al objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para su apertura al público (señalización exterior, dimensiones de la zona de atención al público, existencia de teléfono de uso público...).(Modificación efectuada por el decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre.)

aplicación para instalarlas. Nueva regulación en decreto 80/2010, de 30 de marzo (artículo quinto, que modifica el Decreto 164/2003<sup>538</sup>, concretamente el punto siete).

Están excluidos del ámbito de aplicación del Decreto 164/2003:

.- Los Albergues juveniles de la Junta de Andalucía.

.- Los Centros y Colonias escolares.

.- Las Acampadas y Campamentos juveniles que se organicen conforme al Decreto 45/2000, de 31 de enero, sobre organización de acampadas y campamentos juveniles de Andalucía y, por la normativa específica dictada por la Consejería de Medio Ambiente para las actividades de educación ambiental, correspondiendo al Delegado provincial de la Consejería, mediante resolución determinar las zonas de cada parque donde se podrán desarrollar estas actividades.

.- Las acampadas para la realización de actividades de educación ambiental de acuerdo con la Orden, de 13 de julio de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente, debiendo desarrollarse las actividades complementarias a la acampada y especialmente las carreras de orientación, dentro del recinto de la zona de acampada; y en el caso de instalación de equipamientos o infraestructuras no permanentes o desmontables, estas se realizarán en el recinto de la zona acampada, debiendo ser desmontadas tras la actividad, para dejar el lugar en las mismas condiciones en las que se encontraban anteriormente; el

---

<sup>538</sup> En el Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo, se suprimen, entre otros, requisitos tales como la necesidad de comunicar los precios a la Administración turística o de que los Reglamentos de régimen interior de los campamentos de turismo hayan de ser aprobados y diligenciados por dicha Administración.

vivaqueo y la acampada nocturna vinculados a actividades de travesía de montaña.<sup>539</sup>

Sobre la autorización en zonas de acampadas sin parcelar en campamentos de turismo previa solicitud, se sustituye por una comunicación previa a la Administración. Nueva regulación en Decreto 80/2010, de 30 de marzo (artículo quinto, que modifica el Decreto 164/2003, concretamente los puntos 8 y 9).

**.- DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE MONITORES Y DIRECTORES TECNICOS DE TURISMO ACTIVO:** Relativo a la autorización excepcional para el desempeño de las funciones de monitores y directores técnicos de turismo activo, Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, se elimina mediante Decreto 80/2010, de 30 de marzo (artículo primero) por contradecir las consideraciones establecidas en la Directiva de Servicios.

**.- ELIMINACIÓN PROCEDIMIENTO VOLUNTARIO:** Además de lo anterior, se ha eliminado un procedimiento voluntario: Procedimientos de especialización de establecimientos hoteleros y de establecimientos de alojamiento turístico rural, previa solicitud. Esto se sustituye por la presentación de declaración responsable de cumplimientos de requisitos para especializarse.

**.- MODIFICACIÓN DECRETO 20/2002:** El Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, se ve modificado en aquellos preceptos relacionados con la actividad de turismo activo, desapareciendo la exigencia de requisitos no turísticos y reforzándose la

---

<sup>539</sup> JIMENEZ SOTO, Ignacio.: “La Protección de los Espacios Naturales”, en TORRES LOPEZ, M. Asunción y ARANA GARCIA Estanislao (Dtores): *Derecho Ambiental*, Tecnos, Madrid, 2012, págs. 244 y ss.

obligación de ofrecer información a las personas usuarias por parte de las entidades prestadoras del servicio<sup>540</sup>.

Todo lo que antecede podemos encuadrarlo en autorizaciones eliminadas dentro del apartado del *libre establecimiento*, ahora bien, sobre la *libre prestación*, la reforma establece igualmente un régimen general en el que los prestadores de servicios legalmente establecidos en otra Comunidad Autónoma o en otro Estado miembro, podrán desarrollar actividades turísticas en Andalucía sin necesidad de presentar la declaración responsable (artículo 30 de la Ley 13/2011, del turismo de Andalucía).

**- GUIAS DE TURISMO:** El régimen general aludido, tiene igualmente la excepción de los Guías de turismo, ya que los Guías de turismo legalmente en otros Estados miembros estarán sometidos a régimen de presentación de una comunicación a la Administración turística con carácter previo a su primera actividad trasfronteriza, conforme al Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a Cualificaciones Profesionales.

---

<sup>540</sup> Artículo 29: *Información*. "Los titulares de las empresas que organicen actividades de turismo activo deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que la persona usuaria esté informada de forma inequívoca, veraz, suficiente y comprensible de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas. En todo caso, deberán dejar constancia por escrito antes de iniciarse la práctica de la actividad, de que las personas usuarias han sido informadas sobre:

- a) Los destinos, itinerarios o trayectos a recorrer.
- b) Medidas a adoptar para preservar el entorno en el que la actividad se realiza.
- c) Conocimientos que se requieren, dificultades que implica la práctica de la actividad y comportamientos a seguir en caso de peligro. En su caso, requisitos físicos o destrezas necesarias para practicar la actividad y, cuando proceda, patologías que desaconsejan su práctica.
- d) Medidas de seguridad previstas.
- e) Materiales a utilizar. En su caso habrá de especificarse qué material no está incluido en el precio ofertado, requiriendo de un pago adicional que igualmente se indicará. El material o equipo mínimo de seguridad estará incluido, en todo caso, en el precio ofertado.
- f) Riesgo de cada actividad y relación de aquellas consideradas de mayor riesgo.
- g) El personal mínimo de la entidad para cada actividad que desarrolle y el número máximo de usuarios de cada una de ellas.
- h) Edad máxima o mínima para practicar cada una de las actividades que se desarrollen.
- i) El tipo de cobertura de que dispone el seguro concertado por la empresa".

En este sentido, se modifica el Decreto 214/2002<sup>541</sup>, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía, para su adaptación a la Directiva de Servicios y, fundamentalmente en este caso, también a la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>542</sup>.

Independientemente de los Guías de turismo, por otra parte, en Andalucía, los *requisitos eliminados* que afectan al *libre establecimiento* son los siguientes:

- .- Se deja de exigir a las Agencias de Viajes objeto social exclusivo.

---

<sup>541</sup> La nueva redacción dada al artículo 3 dispone que los Guías de Turismo habilitados en otras Comunidades Autónomas podrán desarrollar libremente la actividad en Andalucía sin la necesidad de presentar documentación alguna ni someterse al cumplimiento de requisitos adicionales. (Modificación efectuada por el Decreto de la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía, 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre.)

<sup>542</sup> Artículo 5.bis. *Reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros de la Unión Europea.*

1. Los guías de turismo establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea, en cuyo territorio esté regulada la profesión, que pretendan establecerse en Andalucía para el ejercicio de la actividad, deberán acreditar, en el oportuno procedimiento administrativo de reconocimiento que se regula en la Sección 2.ª del Capítulo III, el cumplimiento de las condiciones siguientes:

a) Hallarse en posesión de un Título de formación expedido por una autoridad competente de un Estado miembro, designada con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de dicho Estado.

b) Poseer un nivel de cualificación profesional equivalente, como mínimo, al nivel inmediatamente anterior al exigido en España, de acuerdo con el nivel de cualificación establecido en el artículo 19.3 del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

c) La preparación adecuada de la persona titular para el ejercicio de la profesión en Andalucía mediante la realización, a elección de la persona interesada, de un periodo de prácticas o la previa superación de una prueba de aptitud.

2. Los guías de turismo establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea, en cuyo territorio no esté regulada la profesión, que pretendan establecerse en Andalucía para el ejercicio de la actividad, deberán acreditar:

a) El ejercicio de la actividad a tiempo completo en otro Estado miembro durante un periodo de dos años en el transcurso de los diez años anteriores, siempre que estén en posesión de uno o varios certificados de competencia o de uno o varios Títulos de formación.

b) La preparación de la persona titular para el ejercicio de la profesión en Andalucía mediante la realización, a elección de la misma, de un periodo de prácticas o la previa superación de una prueba de aptitud.

.- Se elimina la exclusividad del local para una Agencia de Viajes.

.- Se deja de exigir a las Agencias de Viajes forma jurídica determinada. Es decir, se elimina la exigencia de forma societaria (anónima o limitada) para el establecimiento de una agencia de viaje

.- Se deja de exigir a las Agencias de Viajes capital mínimo determinado.

En cuanto a los requisitos eliminados en Andalucía que afectan a la *libre prestación* son:

.- Se elimina, con respecto a las entidades de turismo activo, la obligación de disponer de personal determinado con precisas titulaciones (monitores y directores técnicos de turismo activo), por la prohibición de establecer límites a la composición de la plantilla del personal de las empresas.

.- Se elimina la obligatoriedad de designación de persona al frente de los establecimientos con una determinada titulación (Director con una titulación de estudios superiores de turismo).

.- En cuanto a la aprobación de los reglamentos de régimen interior de establecimientos hoteleros y campamentos de turismo, se elimina la obligación de diligenciar ante la Administración turística el reglamento de régimen interior de estos establecimientos y la obligatoriedad de comunicar los precios a la Administración turística, mediante Decreto 80/2010, de 30 de marzo, que modifica el Decreto 164/2003, de 17 de junio.

.- En el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, igualmente, se suprime la necesidad de cumplimiento de algunos requisitos, tales como los señalados anteriormente para los campamentos de turismo, o el de contar con personal con determinados requisitos de idiomas.

Concretamente, este Decreto pretende fijar con su regulación unos requisitos mínimos de calidad de estos establecimientos según categorías, modalidades y tipologías, ofertando alojamientos con sello de identidad propios de Andalucía que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y económica.

En lo referente a la clasificación de los establecimientos hoteleros, estos son susceptibles de ser clasificados en diferentes modalidades atendiendo a diversos criterios como pueden ser grupos, categorías, especialidades, etc. Por grupos se clasifican en:

.- Hoteles.

.- Hoteles- Apartamentos.

.- Hostales.

.- Pensiones.

.- Las antiguas Fondas y Casas de Huéspedes disponen de un plazo de tres años para adaptarse a algunos de los grupos de establecimientos hoteleros o por el contrario tendrán que cesar en su actividad.

El artículo 21.1 de dicho Decreto dice textualmente “Los hoteles se clasificarán en las categorías de cinco, cuatro, tres, dos y una estrella”. Mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo podrán establecerse las condiciones excepcionales en instalaciones, equipamientos y servicios que habrán de reunir los hoteles de cinco estrellas para obtener el calificativo de Gran Lujo.

Por lo que respecta al resto de los establecimientos hoteleros se clasifican del siguiente modo:

.- Hoteles- Apartamentos de 1 a 5 estrellas.

.- Hostales de 1 a 5 estrellas.



.- Pensiones (categoría única).

Estos requisitos detallados anteriormente, se refieren concretamente a la Comunidad Andaluza. No obstante, cada Comunidad Autónoma, como acabamos de ver en el caso de Andalucía, en aplicación de las leyes que modifica y acceden a la transposición de la Directiva, ha eliminado requisitos específicos para cada una de las Comunidades. Ahora bien, una serie de requisitos han sido eliminados comúnmente por todas. Estos son los siguientes:

1.- Requisitos comunes a todas las CCAA:

.- Se elimina la exclusividad de las agencias de viajes en la comercialización turística.

.- Se elimina la exigencia de forma societaria (anónima o limitada) para el establecimiento de una agencia de viaje.

.- Se elimina el requisito del capital mínimo para el establecimiento de una agencia de viaje.

.- Se elimina la exclusividad del local.

.- La inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas se realiza de oficio.

2.- Requisitos específicos de algunas CCAA que quedan suprimidos:

.- Los albergues y refugios estarán situados en municipios que no superen un número de habitantes (Aragón).

.- Titular de alojamientos rurales sólo personas físicas con una antigüedad de residencia en el municipio de seis meses (Aragón)

.- Requisito de un estudio de viabilidad económico-financiera de la empresa para el establecimiento como agencia de viaje (Cantabria).

.- Seguro de responsabilidad civil para establecimientos de restauración (Castilla-La Mancha).

.- Declaración de precios y sellado por la administración turística (Castilla y León, Extremadura y Galicia).

.- Requisito de residencia de antigüedad y de residencia para ser titular de alojamientos rurales (Castilla y León).

.- Exigencia de informe preceptivo y vinculante de la Consejería de Agricultura por parte de establecimientos de alojamiento (hotel rural, agroturismo o turismo de interior) que realicen una actividad a la que no se pueda aplicar normativa turística (Baleares).

.- Obligatoriedad de tener domicilio en Baleares los empresarios de aprovechamiento por turnos (Baleares).

#### **VII.4.3. LAS LICENCIAS MUNICIPALES Y AUTONÓMICA APLICADAS A LAS ACTIVIDADES TURISTICAS**

Aparte de conseguir la clasificación oportuna y de obtener la habilitación y la inscripción en el consiguiente registro de Entidades Turísticas de cada Comunidad Autónoma mediante el sistema declaración/comunicación responsable, se deberá, por parte del empresario-promotor de una actividad turística, obtener las licencias municipales y/o autonómicas necesarias para la puesta efectiva en marcha de dicha actividad o establecimiento, que fundamentalmente se agruparán en las correspondientes y preceptivas licencias de obras (si hubiera necesidad de abordarlas, supuesto prácticamente general, ya sea para la nueva edificación o para rehabilitación) y de actividad o apertura.

Vemos así, que las autorizaciones de carácter turístico no son las únicas que se requieren para la puesta en funcionamiento de un establecimiento o actividad turística. Es decir, hay que distinguir la

declaración responsable y las comunicaciones previas que dicha instalación requerirá que se presente a la Comunidad Autónoma en materia turística, de las de las actuaciones a nivel municipal que se traducen en la licencia urbanística (en el supuesto de que fuera necesaria por tratarse de una actuación que implique construcción de un edificio, reforma o rehabilitación de uno existente) y la licencia de utilización y apertura para el ejercicio de la actividad, esta última no es exigible a priori<sup>543</sup>, excepto en los casos en los que concurran determinados presupuestos medioambientales.

Cuando se exija cumplimentar estos requisitos medioambientales que se fijan como medidas de protección por cada una de las distintas Comunidades o, en caso de ausencia<sup>544</sup> de la legislación autonómica, por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que deroga al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961, de carácter estatal, sí se exigirán las citadas licencias de actividad, toda vez que la directiva de servicio excluye dichos aspectos de evaluación ambiental de su ámbito de aplicación.

A este respecto, la Ley de Economía Sostenible, de 4 de marzo de 2011, eliminó la obligatoriedad de la licencia de apertura para la mayor parte de las actividades, siendo suficiente con la presentación de una comunicación previa de apertura al Ayuntamiento y el cumplimiento de los requisitos de la actividad, que el Ayuntamiento comprobaría posteriormente.

Aunque había algunas excepciones importantes: *“...actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-*

---

<sup>543</sup> Las citadas licencias de actividad no serán exigibles a priori conforme lo establecido por la nueva redacción del art. 84 LRBRL en lo referido a los requisitos sectoriales de la legislación autonómica sobre cada tipo de instalación.

<sup>544</sup> No sólo en los supuestos de ausencia, sino también en los de lagunas será aplicable la cláusula del artículo 149.1.3 de la Constitución sobre supletoriedad en la interpretación del Tribunal Constitucional tras la STC 61/1997, de 20 de marzo. Al respecto, ver *“Curso de Derecho Administrativo I”*, 11.ª Edición, Cívitas, 2002, de GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y RAMÓN FERNÁNDEZ, T., págs. 352 a 357.

*artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público...”.*

El objetivo, largamente deseado y solicitado por Bruselas, era reducir parte de la burocracia asociada a la puesta en marcha de un negocio, pero la ley dejaba en manos de los Ayuntamientos la articulación del procedimiento administrativo y la creación de sus registros de actividades. Dos años después de la entrada en vigor de esta Ley, son muy pocos los que lo han hecho, por lo que la medida no ha tenido el efecto deseado, aunque, como intentamos describir a lo largo de la exposición de nuestro trabajo, en el ámbito de las actividades turísticas, sin ser definitivo, el efecto es muy considerable.

Dentro del contexto de licencias y para una mejor comprensión contextual, creemos oportuno aclarar que existen, en función del grado de molestias, daños y riesgos a personas de la actividad a desarrollar, dos tipos de actividades:

.- Actividades inocuas: son aquellas que no generan molestias significativas, impacto medioambiental (salubridad, higiene), daños a bienes públicos o privados ni riesgo para bienes o personas. Se consideran actividades inocuas muchos pequeños comercios como tiendas de moda o de productos de alimentación no perecederos, así como pequeñas oficinas para la prestación de servicios diversos.

.- Actividades calificadas: son aquellas consideradas como molestas, insalubres, nocivas y/o peligrosas (hostelería, actividades industriales, determinados comercios y servicios) y que requieren adoptar medidas correctivas sanitarias, de seguridad y/o medioambientales. Muchas de ellas sólo se pueden realizar en suelo industrial.

Las únicas actividades exentas son aquellas profesionales, artesanales y artísticas que se realizan en el domicilio, siempre y cuando no exista venta o atención directa al público y no se cause molestias a los vecinos.

Refiriéndonos concretamente a la Comunidad Andaluza, dentro de la extensión de la intervención administrativa que requiere una instalación turística, que comentamos en párrafos anteriores, y la distinción entre

actuaciones a nivel autonómico y a nivel municipal, debemos diferenciar las actuaciones turísticas en suelo no urbanizable de las que son llevadas a cabo en casos de suelo urbanizable.

Las primeras, es decir, las actuaciones en suelo no urbanizable, han de regirse según el artículo 42 de la LOUA, que considera que son actuaciones de interés público en terrenos que tengan el carácter de suelo no urbanizable, las actividades de intervención singular de promoción pública o privada con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren requisitos de utilidad pública e interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico. Dicha actuación habrá de ser compatible con el régimen de la correspondiente categoría de suelo y no inducir a la formación de nuevos asentamientos.

Sólo podrán tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones para la implantación en suelo no urbanizable de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos para usos industriales, terciarios, turísticos u otros análogos, pero en ningún caso residenciales.

Para la implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable, se requerirá por tanto, la previa aprobación de un Plan Especial o un Proyecto de Actuación, según proceda. Con la aprobación del Plan o del Proyecto, quedará acreditado que la actuación es de interés público, asumiendo el promotor las obligaciones siguientes: solicitar licencia municipal urbanística en el plazo de un año, desde la aprobación de dichos instrumentos, pago de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable y, la constitución de garantías.

Las determinaciones fijadas en el PGOU, Plan Especial o Proyecto de Actuación, asegurarán en cualquier caso, la preservación de la naturaleza de este tipo de suelo, con la adopción de todas aquellas medidas preventivas y correctivas que sean necesarias para disminuir la incidencia territorial, medioambiental y urbanística, así como garantizar la

restauración de las condiciones paisajísticas y medioambientales del suelo objeto de actuación y sus alrededores.

Siguiendo con las actuaciones en suelo no urbanizable; para la solicitud y otorgamiento de la licencia municipal urbanística y de ejercicio de la actividad, nos encontramos con actividades inocuas, detalladas anteriormente, que requieren licencia municipal de obras, con actividades inocuas que no requieran dicha licencia y, con actividades sometidas a prevención ambiental.

Para actividades inocuas que requieren licencia municipal de obras, se procederá de la siguiente forma: una vez aprobado el Plan Especial o el Proyecto de Actuación, el promotor dispone de un año para solicitar la licencia municipal urbanística de edificación y construcción del establecimiento de que se trate, previa presentación del Proyecto Técnico firmado por técnico competente y visado por el Colegio Profesional correspondiente, que deberá incluir toda la documentación necesaria.

Una vez concluidas las obras procederá la solicitud, por parte del interesado, de la licencia de utilización, que a tenor del artículo 7d) del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, tiene por objeto comprobar que el uso previsto es conforme a la normativa y a la ordenación urbanística de aplicación, así como comprobar la adecuación urbanística de las obras ejecutadas a la licencia otorgada. La solicitud de licencia de utilización se acompañará del certificado acreditativo de terminación de obras suscrito por técnico competente, así como la declaración del mismo técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras concedidas (artículo 13. d) del Reglamento citado)<sup>545</sup>.

El Ayuntamiento, al conceder la licencia municipal de utilización verificará el cumplimiento del Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad de las Infraestructuras, el

---

<sup>545</sup> MEDINA JURADO, P.: “La nueva ordenación de los establecimientos y servicios turísticos en Andalucía tras la implantación de la Directiva Europea de Servicios. Las competencias municipales”. *Revista CEMCI*, nº 12/13, 2011.

Urbanismo y el Transporte en Andalucía, instalación eléctrica, código técnico de la edificación, protección contra incendios, etc.

En cuanto a la licencia municipal de apertura, las actividades inocuas no requieren dicha licencia al amparo de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios determinada en la Ley 17/2009, sobre Libre Acceso a las Actividades y Servicios y su ejercicio. Por lo tanto, al no existir ninguna norma jurídica que en este caso avale la licencia aludida, se presentará declaración responsable de inicio de actividad, en el modelo normalizado que previamente se debe haber aprobado por el Ayuntamiento correspondiente, indicando que se dispone de toda la documentación que se establezca en la oportuna ordenanza municipal.

La presentación de la declaración responsable, faculta al interesado para el inicio de la actividad, debiendo exponerse en el establecimiento turístico.

Los servicios técnicos competentes, girarán visitas de inspección que verificarán la adecuación de la actividad a la normativa aplicable, formalizándose en un informe técnico que servirá de base a la Resolución de terminación del procedimiento de control posterior, con pronunciamiento expreso de cese de la actividad por incumplimiento o, terminación sin responsabilidad alguna.

Por su parte, las actividades inocuas que no requieren licencia municipal de obras, como los casos de cambio de uso de las edificaciones existentes en suelo no urbanizable que prestan servicios turísticos; ejemplo claro sería el de una vivienda rural afecta a la explotación de una finca que se desea destinar a alojamiento turístico, se requiere para este cambio de uso, Proyecto de Actuación, y, una vez aprobado el mismo, licencia de utilización y cambio de uso (artículo 169.e) de la LOUA).

La solicitud de licencia de utilización, al no haberse requerido ningún tipo de obras de reforma o edificación, deberá acompañarse de certificado descriptivo y gráfico, suscrito por técnico competente y visado por el Colegio profesional correspondiente, en el que describa el estado

de conservación del edificio y las instalaciones con que cuenta y acredite la aptitud del edificio para el uso turístico. Al tratarse de suelo no urbanizable deberá constar la referencia catastral y el número de finca registral.

A la solicitud se le deberá acompañar el informe de la Administración turística sobre la clasificación del establecimiento turístico, ya que a tenor del artículo 5.2 y 13.2 del Decreto 60/2010, por el que se aprueba el reglamento de Disciplina Urbanística, los Ayuntamientos no podrán conceder licencias o autorizaciones para usos sin la aportación previa de las autorizaciones e informes sectoriales que deban aportar otras Administraciones.

Una vez obtenidas las licencias mencionadas se presentarán declaración responsable de inicio de actividad, manifestando que se cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente para el ejercicio de la actividad de servicios turísticos, y en particular lo referente a accesibilidad, contra incendios, debiendo quedar garantizada la evacuación de aguas residuales sin efectos adversos en el medio ambiente, suministro de agua potable, etc. Es competencia municipal, como se ha indicado anteriormente, la verificación de todos estos extremos con la actuación de inspección posterior una vez presentada la declaración responsable.

El tercer apartado de las actuaciones que se pueden dar en suelo no urbanizable, es el de actividades sometidas a prevención ambiental. Se trata de determinadas actuaciones de carácter turístico enumeradas en el Anexo I, Apts. 12.1, 13.31, 13.32, y 13.33 de la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA), como son complejos deportivos, campamentos permanentes para tiendas de acampada o caravanas, complejos hoteleros y campos de golf en suelo no urbanizable. La prevención ambiental se articula mediante la Autorización Ambiental Unificada (AAU). El cumplimiento de estas medidas de prevención ambiental no exime de la obtención de la licencia municipal de apertura para el ejercicio de la actividad turística de que se trate, por lo que habrá de integrar los procedimientos ambientales en el procedimiento



sustantivo para la obtención de la licencia municipal de obras y la de actividad, con todas las particularidades que derivan de la legislación sectorial. Se introducirá en la resolución municipal de licencia de apertura las condiciones impuestas en el instrumento de control ambiental<sup>546</sup>.

La resolución desfavorable en materia medioambiental conllevará la denegación de la licencia solicitada.

Independientemente de lo anterior, cabría mencionar que si se trata de suelo no urbanizable de Especial Protección, a tenor de lo establecido en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, cuando la actividad a implantar no esté sometida a prevención ambiental requerirá informe de la Consejería competente en materia medioambiental con carácter previo a la concesión de la licencia municipal urbanística, que deberá ser emitido en el plazo de dos meses desde que por el Ayuntamiento se remita la solicitud formulada por el particular, junto con la documentación correspondiente. El informe medioambiental emitido en sentido desfavorable es vinculante. Si la actividad está sometida a AAU, y el establecimiento turístico se encuentra en un Espacio Natural Protegido, el informe al que hace alusión la Ley 2/1989 se integrará en la AAU.

Por último referiremos las actividades turísticas a desarrollar en suelo urbanizable o urbano. Estas actuaciones destinadas a la construcción de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos e inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno en suelo urbano o urbanizable están sometidas a la Calificación Ambiental, según lo indicado en el punto 13.31, del Anexo I de la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, por lo que será necesario integrar la calificación ambiental en el procedimiento de otorgamiento de licencias municipales de obras, si procediese, de primera utilización o cambio de uso y de apertura.

---

<sup>546</sup> MEDINA JURADO, P.: *“La nueva ordenación de los establecimientos...”* pág. 16.

El resto de los establecimientos turísticos (viviendas rústicas, casas rurales, etc.) se consideran inocuas por lo que será suficiente la presentación de una declaración responsable de inicio de actividad, independientemente de requerirse, si fuera necesario, la licencia urbanística así como todas las demás señaladas en los puntos anteriores, finalizándose el procedimiento con la inspección por los servicios técnicos municipales.

No obstante lo anterior, en términos generales referido a la normativa autonómica de carácter medio ambiental que en su transversalidad afecta directamente a las actividades turística, hay que prever la entrada en vigor de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental Estratégica, que con carácter de legislación básica será aplicable en todas las comunidades autónomas. Las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, 12/12/2013, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria. En todo caso, aunque no hayan hecho la oportuna adaptación esta ley se aplicará, como legislación básica, en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

En España, la eficacia de la evaluación ambiental exige establecer un procedimiento que sea común en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la facultad constitucional de que las comunidades autónomas disponen para establecer normas adicionales de protección.

La necesidad de una coordinación vertical efectiva entre los diferentes niveles de gobierno ha sido puesta de manifiesto en diferentes lugares: por la OCDE (Sustainability in Impact Assessments. A review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, de 2012), o por la Comisión Europea (Industrial Performance Scoreboard and Member's States). Este último informe señala que la

proliferación de distintas regulaciones es un obstáculo a la mejora de la productividad, advertencias que deben ponerse en relación con el lugar que ocupa España, el puesto 44, en la clasificación del Banco Mundial de países según su facilidad para hacer negocios (Doing Business, 2012).

De acuerdo con estas premisas, la ley 21/2013, pretende ser un instrumento eficaz para la protección medioambiental. Para alcanzar este objetivo primordial, se propone simplificar el procedimiento de evaluación ambiental, incrementar la seguridad jurídica de los operadores, y en íntima relación con este último fin, lograr la concertación de la normativa sobre evaluación ambiental en todo el territorio nacional.<sup>547</sup>

#### **VII.4.4. ORDENACIÓN MUNICIPAL DE APARTAMENTOS TURISTICOS**

Como ejemplo y por centrarnos en algún modelo concreto de establecimiento turístico en los que la ordenación municipal tenga especial relevancia dentro de las competencias de los Ayuntamientos, detallamos a continuación lo relativo a esta ordenación de los Apartamentos turísticos.

El Estatuto de Empresas y Actividades Turísticas, recoge en sus artículos 1,2 y 3, la clasificación de los Alojamientos turísticos en dos grandes categorías: Alojamientos hoteleros y extrahoteleros. La normativa concreta en hostelería aparece ya en España en 1936 (8 de abril) con una continuidad sustantiva: 1957 (14 de junio), 1965 (14 de enero), 1968 (19 de julio), 1982 (15 de octubre) y 1983 (15 de junio), sin considerar las recientes normativas de las Comunidades Autónomas. Así pues la hostelería adquiere una identidad propia tanto jurídica como social que conlleva una estructuración independiente y autónoma en relación con otras tipologías en Alojamientos turísticos.

Desde los iniciales criterios del Decreto 231/1965 y desde la Ordenación de Apartamentos de 17 de enero de 1.967 y Real Decreto

---

<sup>547</sup> Preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013.

2877/1982 de 15 de octubre, poco han cambiado los esquemas creadores y funcionales de los Apartamentos turísticos, es más; la realidad social permite considerar un funcionamiento correcto, en algunos casos trasnochados, pero que no limita el todavía fuerte desenvolvimiento de este sistema.

En nuestra opinión, la importancia cualitativa y cuantitativa de los apartamentos turísticos dentro de la oferta turística no ha sido debidamente asumida por las Comunidades Autónomas que han dedicado poca atención al hermano pobre, sin comprender que en muchas zonas turísticas el apartamento turístico es la base de la oferta y la vía fundamental del desarrollo turístico de la zona. A la legislación escasa y anticuada de esta modalidad de alojamiento se suma el hecho de la poca atención recibida por parte de las Comunidades Autónomas.

No todas ellas, exceptuando Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, País Vasco y Valencia, han publicado sus propios Decretos de Clasificación y Ordenación de los Apartamentos Turísticos radicados en sus territorios. En consecuencia, en todas estas Comunidades Autónomas que no tienen normativa propia ordenadora de esta materia (sin perjuicio de la breve referencia que se hace de los alojamientos extrahoteleros y apartamentos turísticos en las Leyes Generales de Turismo en las Comunidades en que éstas Leyes han sido publicadas), ha de afirmarse que la regulación de los apartamentos turísticos existentes en dichas Comunidades Autónomas se regirá por lo establecido en la legislación del Estado, mediante la aplicación supletoria de la misma. Y todo ello con la única finalidad de llenar el vacío legislativo existente, al amparo de lo previsto en el art. 149.3 de la Constitución Española, que sienta el principio general de que el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas.

La normativa estatal que con carácter general regula la ordenación y clasificación de los apartamentos turísticos es la siguiente:

.- Orden de 17 de enero de 1967, del Ministerio de Información y Turismo, de Ordenación de Apartamentos, "bungalows" y otros alojamientos similares de carácter turístico.

.- Real Decreto nº 2877/1982, de 15 de octubre, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de Ordenación de Apartamentos y viviendas vacacionales.

Concretamente en la Comunidad Autónoma andaluza, la Orden Ministerial citada había sido derogada mediante Decreto 39/2010, de 15 de enero, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, lo que produjo un vacío legal de varios meses hasta la entrada en vigor del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de Establecimientos de Apartamentos Turísticos. Este Decreto, viene a dar cumplimiento del mandato de desarrollo establecido en el artículo 38.3 de la Ley 12/1999, del Turismo de Andalucía, hoy suplida y derogada por la Ley 13/2011, del Turismo de Andalucía.

El Decreto 194/2010 que regula los Establecimientos de Apartamentos Turísticos en Andalucía, está plenamente adaptado a lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE, de 26 de diciembre.

En cumplimiento del artículo 3 del referido Decreto 194/2010, a quienes corresponde comprobar el cumplimiento de la normativa aplicable que en cada caso corresponda al tramitar las licencias municipales y otros actos de control preventivos que efectúen a los establecimientos de apartamentos turísticos, es a los Ayuntamientos.

Esta comprobación aludida será de todas las obligaciones establecidas en materia de medio ambiente, edificación, ordenación territorial y urbanística, instalaciones y funcionamiento de maquinaria, sanidad e higiene, seguridad y prevención de incendios, humos, aguas, eliminación de barreras arquitectónicas y promoción de la accesibilidad, así como cualquier otra que sea de aplicación.

En los terrenos forestales y en los Espacios Naturales Protegidos se estará, además, a las determinaciones que contemple su normativa sectorial.

Cuando se otorguen licencias urbanísticas municipales se ha de velar por el respeto al paisaje y su integración armoniosa en el mismo, teniendo para ello en cuenta lo dispuesto en el artículo 10.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, de 20 de junio, y el artículo 57 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, así como lo estipulado en el planeamiento municipal. Este texto Refundido dispone que todas las instalaciones, construcciones y edificios habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en la que estuvieran situados y, a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, en los conjuntos histórico-artísticos, las inmediaciones de carreteras y caminos de trayectos pintorescos, no se podrán autorizar por los Ayuntamientos edificios de altura, masa, cierres, etc., que limiten el campo visual para contemplar el paisaje, rompan su armonía o desfiguren su perspectiva.

La LOUA, en su artículo 57 establece que los actos de construcción o edificación e instalación que se realicen en terrenos que tengan el régimen propio de Suelo No Urbanizable deberán cumplir, aún en los casos que se disponga de PGOU o Plan Parcial, las siguientes reglas:

- .- Adecuados y proporcionados a su uso.
- .- Tener el carácter de aislados.
- .- No tener más de dos plantas, salvo prescripción imperativa del plan.
- .- Características tipológicas y estéticas adecuadas a su ubicación e integración en el entorno.
- .- Evitar la limitación del campo visual, la ruptura o desfiguración del paisaje en lugares abiertos.

Aparte de todas estas obligaciones que anteceden, los Ayuntamientos deberán velar y hacer cumplir los requisitos de implantación de los Apartamentos Turísticos según el tipo de suelo donde se ubiquen estos últimos.

Así, en establecimientos de playa, salvo que se encuentren en suelo urbano consolidado, deberán disponer de 110m<sup>2</sup> de suelo de parcela

neta por cada unidad de alojamiento, excepto en la categoría de cuatro llaves que será necesaria una parcela de suelo neta de 150 m<sup>2</sup>.

Otra modalidad son los apartamentos rurales, donde los apartamentos que se ubiquen en suelo no urbanizable por resultar autorizables como actuaciones de interés público, contando para ello con autorizaciones urbanística y medioambiental, deberá cumplir los siguientes requisitos:

.- La unidad parcelaria apta para edificar deberá tener una superficie no inferior al resultado equivalente al número de unidades de ejecución por 300, con un mínimo de 30.000 m<sup>2</sup>.

.- La actuación, en su conjunto, tendrá que contribuir a la conservación, mejora o regeneración de los valores territoriales, agrícolas, naturales y paisajísticos patrimoniales existentes en el lugar de emplazamiento.

.- En suelo no urbanizable, la administración turística únicamente inscribe en el Registro de Turismo de Andalucía aquellos apartamentos turísticos pertenecientes al grupo “edificios/complejos” como aquellos integrados por dos o más unidades de alojamiento que ocupan la totalidad o parte independiente de un edificio o varios, disponiendo de entrada propia, en su caso ascensores y/o escaleras de uso exclusivo, pudiendo adoptar la denominación de “edificio de apartamentos turísticos” o “complejo de apartamentos turísticos” en el caso de varios edificios.

.- Aquellos apartamentos turísticos que se encuentren en suelo no urbanizable, legitimados en virtud de la tramitación del correspondiente Proyecto de Actuación, en ningún caso se autorizará la división horizontal de los mismos.

.- En los suelos clasificados como urbanos o urbanizables en los que el planeamiento permita la implantación de apartamentos turísticos pertenecientes al grupo “edificios/complejos”, se permite la división horizontal, sin que las nuevas fincas registrales puedan ser coincidentes con una unidad de alojamiento.

.- En el Registro de la Propiedad se ha de hacer constar, mediante nota marginal, que el establecimiento de un conjunto y sus unidades

alojativas quedan afectadas al uso turístico a favor de la empresa explotadora y el periodo por el que dicha afectación de produce.

Además de todo lo anterior, procede comprobar, por parte de los Ayuntamientos, el cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructuras. Del mismo modo, corresponde a dichos Ayuntamientos vigilar el mantenimiento del uso de los apartamentos turísticos de acuerdo con la licencia municipal concedida.

Así, se deberá sancionar el uso residencial en edificios en los que, según las determinaciones del planeamiento urbanístico en vigor en el ámbito de actuación, no se permita la utilización de sus alojamientos para uso residencial, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre. A este respecto establece el artículo 222 de dicha Ley, que se sancionará con multa del veinte al veinticinco por ciento del valor del edificio, el establecimiento o instalación, todo cambio en el uso objeto de la licencia al que estén destinados y que contradiga la ordenación urbanística aplicable<sup>548</sup>

#### **VII.4.5. EFECTO DE LA DIRECTIVA EN LAS ORDENANZAS MUNICIPALES.**

Referente a los Ayuntamientos creemos conveniente explicitar el marco en el que se ejerce la potestad normativa municipal: En relación con el Derecho de la Unión Europea las ordenanzas municipales quedan sometidas a las consecuencias de los principios de primacía y de efecto directo. Por esa razón, aun cuando en España las ordenanzas son el último escalón normativo deben garantizar, por encima de las leyes estatales básicas y de la legislación autonómica de desarrollo, la aplicación directa de las libertades económicas fundamentales consagradas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y de algunas disposiciones claras e incondicionales de la misma Directiva de servicios.

---

<sup>548</sup> MEDINA JURADO, P.: “La nueva ordenación de los establecimientos...” pág. 20.



La aplicación de las ordenanzas municipales puede poner de manifiesto la contradicción de estas con la Directiva de servicios o incluso con el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al consagrar las libertades económicas fundamentales, pero también puede exponerse el problema del intento de aplicar en el ámbito local una regulación estatal o autonómica que sea contraria al Derecho de la Unión Europea

Pues bien, en estos supuestos las reglas de selección y de aplicación del Derecho son sencillas.

.- Para el caso de que una ordenanza municipal, como cualquiera otra disposición general o acto administrativo, sea contraria a la Directiva de servicios, los jueces anularán la ordenanza municipal y, en su caso, el acto administrativo controvertido.

.- Del mismo modo, si al adoptar una ordenanza o un acto administrativo se advierte una contradicción entre la Directiva de servicios y una ley estatal o una ley autonómica, debe recordarse que el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea obliga al juez a dejar inaplicada la ley española, sea estatal o autonómica, frente a la norma de la Unión Europea.

En este caso, y a diferencia de lo que ocurre respecto de las leyes que no pueden ser inaplicadas por los jueces sino que deben esperar a su anulación por el Tribunal Constitucional, el Derecho de la Unión Europea faculta en último término a los jueces para anular los actos administrativos y las normas de naturaleza reglamentaria y para inaplicar las leyes internas.

Hasta que el marco normativo se consolide apropiadamente, es lógico que la impugnación judicial tanto directa como indirecta de las ordenanzas, sea consecuencia, por ejemplo, de la revocación de una licencia, de la imposición de una sanción administrativa o de la liquidación o recaudación ejecutiva de un tributo vinculado a la apertura de un negocio. En estos casos, los Tribunales españoles pueden acudir al Tribunal de Justicia mediante el reenvío prejudicial para que interprete el

alcance de las obligaciones contenidas en el Tratado constitutivo de la UE y en la Directiva de servicios.

Tras el análisis de la situación podría hablarse de desamparo jurídico para los Entes Locales debido a la falta, o incluso contradicción, de regulación posterior completa autonómica en los diferentes ámbitos sectoriales, de una manera concreta y diáfana, la inexistencia de un auténtico catálogo de actividades actualizado tras la derogación del RAMINP, (Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre), en pro de la seguridad jurídica.

Por otra parte, es dudoso que se pueda determinar por ordenanzas locales tanto lo que precisan las actividades (aunque las que no precisan licencia parecen estar abocadas a día de hoy a la presentación de comunicación previa o declaración responsable), como relacionar las actividades que no precisan nada. Lo que sí se puede regular es el procedimiento para efectuar las comunicaciones previas o declaraciones responsables, pero los requisitos y condiciones al ser establecidos por distintos ayuntamientos podrían variar y hacer peligrar la seguridad jurídica.

A la vista de la Directiva y lo aquí expuesto, podemos diferenciar varios regímenes de actividades:

- .- Las que ejercen con libertad total.
- .- Las que ejercen con un requisito no comunicable.
- .- Las que basta con comunicación previa o declaración responsable.
- .- Las que requieren licencia municipal.
- .- Las que precisan autorización supramunicipal.

La novedad es que la CP/DR (comunicación previa/declaración responsable) permite iniciar la actividad desde el día de su presentación en el registro administrativo con la documentación procedente, traspasándose así la responsabilidad al promotor y técnico particular de la actividad en vez de recaer al 100% en la Administración Pública y sin

perjuicio de que esta pueda ejercer sus potestades de investigación, comprobación y control.

Al régimen de licencias con base en una “imperiosa necesidad” se habrán de someter:

.- De protección ambiental: las relacionadas en el Decreto 133/08 que regula el procedimiento de evaluación ambiental, por el que se deroga la aplicación del RAMINP<sup>549</sup>(Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas)

.- A la orden pública: las actividades recreativas y de restauración cuya tramitación necesita de la información pública previa.

.- De protección del patrimonio histórico y cultural: por su incidencia en la ejecución de obras e instalaciones que la implantación de los servicios requieran. Su tramitación precisa de una autorización sectorial previa.

Por el contrario, no puede entenderse motivada la no tramitación por los regímenes previstos por la Directiva para aquellas actividades que se calificaban como inocuas, y cuantas permitan la implantación de servicios con la aportación de la documentación necesaria para que la Administración conozca todos los requisitos de su instalación con un control posterior respecto de lo comunicado y ejecutado.

En ningún caso, ni para las licencias ni para las comunicaciones previas o declaraciones responsables, ni aún en el caso de la operatividad del silencio administrativo, serían eficaces los actos procedentes del administrado ni de la Administración contrarios a la legislación urbanística de aplicación. En este aspecto hace falta tener en cuenta la mayor flexibilidad otorgada vía el RD. 19/2012 ya mencionado.

La relación de actividades afectadas objeto de la Directiva ha de establecer correspondencia con los actos y actividades de los administrados sujetos tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico a la intervención de la Administración y, concretamente, en el régimen de

---

<sup>549</sup> Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental (Vigente hasta el 28 de Diciembre de 2013).

usos establecido por la legislación del suelo y la normativa urbanística municipal.

Los técnicos, facultativos y profesionales de cualquiera estado miembro de la Unión Europea, habrán de presentar declaración responsable en la que se signifiquen sus datos personales y profesionales, de modo que se permita su fácil identificación, y los de las obras, instalaciones o actividades en los que intervenga.<sup>550</sup>

---

<sup>550</sup> COSTOYA PARDO, C.: Marco en el que se ejerce la Potestad Normativa Municipal, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 14 Jun. 2013, Editorial LALEY disponible en: <http://revistas.laley.es/Content/Documento.aspx>.

## **CAPITULO VIII**

### **GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA Y, PLANIFICACIÓN DE LOS DESTINOS TURISTICOS LOCALES.**

#### **VIII.1. INTRODUCCIÓN**

La planificación y gestión turística son dos herramientas clave en la generación, desarrollo y posicionamiento de los destinos turísticos desde un punto de vista internacional, nacional y local. Hoy día, la mayoría de los municipios españoles hacen inventario de sus recursos turísticos buscando modelos de gestión que ayuden a la mejor y más productiva explotación de los mismos, a través de una organización que coordine todos los agentes implicados en la actividad turística; modelos basados principalmente en la planificación, organización y gestión de la política de desarrollo y promoción turística local.

Las características propias que definen a la actividad turística: transversalidad, fraccionamiento y territorialidad, la gran cantidad de agentes que intervienen en la configuración del producto turístico, en su promoción y en su comercialización, y el carácter diverso, heterogéneo y “no jerárquico” de dichos agentes (públicos y privados), evidencian la necesidad de algún tipo de organización que asegure un mínimo de coordinación entre todos los eslabones de la cadena de producción, promoción y comercialización del producto turístico.

Haciendo un poco de historia, en cuanto a la necesidad de creación de Entes mixtos, como parte de esa organización deseable, que aglutinen a los agentes necesarios para aunar los esfuerzos de coordinación entre todos los eslabones de la cadena de producción, promoción y comercialización del producto turístico, debemos recordar que los empresarios (hoteleros, restauradores, transportistas, etc.) de los

destinos turísticos pioneros de la primera mitad del siglo XX, sintieron ya la necesidad de aunar esfuerzos y coordinarse, y crearon algunos Entes de iniciativa privada como fueron: las Sociedades de Fomento, los Centros de Iniciativa Turística, etc., cubriendo así la falta de iniciativa pública.

Las funciones de estos Entes fueron limitadas, centrándose exclusivamente en la información y acogida del turista, organización de eventos y actividades para mejorar la estancia del visitante y promoción (carteles y folletos) de alcance modesto.

A partir de la segunda mitad del siglo XX se produce el “boom” turístico internacional y los gobiernos empiezan a considerar el Turismo como un sector estratégico para su política económica. El Turismo adquiere un protagonismo total a nivel público y se crean los Ministerios y/o Secretarías de Estado de Turismo, ocupándose de todo lo relacionado con la actividad (Regulación, Incentivos, Planificación) y de la Promoción (se crean TURESPAÑA, SECTUR, etc.); el control y la financiación son totalmente públicos.

A escala regional y local se crean las Concejalías de Turismo y algunos organismos autónomos de derecho público, como los Patronatos de Turismo, con funciones limitadas a la Información y Atención al Turista y la Promoción. El sector privado queda relegado a un papel pasivo o consultivo.

Sin embargo, el planteamiento actual es bien distinto, siendo que a finales de la década de los 80 y sobre todo en la década de los 90, surge el cuestionamiento y replanteo sobre el predominio absoluto de los Entes públicos. A nivel local principalmente es donde se evidencia la necesidad de instituciones que reflejen la transversalidad del sector y tengan un carácter mixto (en participación y financiación). Estas fórmulas de Entes mixtos se están extendiendo con rapidez, pero se hace más difícil a medida que aumenta la escala territorial. A nivel nacional es donde

menos se ha avanzado aunque ya existen algunos ejemplos de Organismos y Entes mixtos que detallaremos en apartados siguientes.

Es necesario recordar que dentro de un marco competencial y jurídico, y de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 7/1985 (LRBRL), los municipios tienen acotado el campo de lo que pueden hacer. La atribución de competencias a los municipios es una consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de los intereses que le son propios (artículos 137 y 140 de la Constitución).

Frente a lo que constituye el reparto competencial, es claro que la incidencia del turismo tiene un ámbito territorial que poco tiene que ver con la distribución de competencias que se opera a nivel constitucional en el territorio de nuestro Estado, pues la canalización última de las corrientes turísticas se dirige hacia un lugar concreto y determinado que tiene como base el término municipal, el provincial, la comarca o la mancomunidad de municipios.<sup>551</sup>

Dentro de este ámbito competencial destacan unas cuantas competencias que tienen una especial incidencia respecto a la actividad turística del municipio, lo que pone en evidencia la importancia y trascendencia de la escala local en la determinación del nivel de competitividad de la oferta y del producto turístico<sup>552</sup> (entendiendo a éste

---

<sup>551</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *Derecho administrativo del turismo*, Editorial Marcial Pons, Madrid 2001, pag.231.

<sup>552</sup> Los Recursos Turísticos, que son la razón de ser del desplazamiento turístico y sin los cuales no existiría el producto. Pueden ser naturales (clima, paisaje, playas, montañas, etc.), histórico-patrimoniales (monumentos, museos, conjuntos urbanos, etc.) o intangibles (folklore, eventos, festivales musicales, estilos de vida, etc.). Como se puede ver la mayor parte de los recursos tiene carácter de bienes públicos, en su mayor parte bajo directa responsabilidad local.

Los bienes y servicios de provisión privada, que se subdividen en:

.- Productos básicos o característicos, calificados generalmente como “turísticos” dado que son necesarios y están estrechamente vinculados al desempeño de esta actividad: alojamiento, gastronomía, transporte turístico, tour operadores y agencias de viaje, servicios recreativos turísticos, etc.

.- Productos complementarios, son aquellos que están orientados preferentemente a la población local, pero que los turistas también consumen en cantidades significativas: comercio, espectáculos, etc.

Los bienes y servicios de provisión pública, diferenciando entre:

como un conjunto de servicios coordinados destinados a satisfacer determinadas experiencias turísticas).

Estas competencias de especial incidencia en turismo son: Seguridad, Tráfico, Urbanismo, Patrimonio histórico, Medio ambiente, Suministros y Servicios públicos (agua, alumbrado, limpieza viaria, residuos sólidos, aguas residuales) y las Instalaciones culturales y deportivas y específicamente: Turismo.

A nivel de Entes de gestión, que sean parte de la necesaria organización turística, las escalas territoriales son determinantes y, por tanto, también lo son la naturaleza, funciones y características de las Instituciones y entes encargados de su gestión.

En la escala estatal o nacional, estas instituciones son las denominadas Administraciones Nacionales de Turismo (National Tourist Administration (NTA)) que con la categoría de Ministerios o Secretarías de Estado, son las responsables de toda la política nacional que concierne al turismo. Dado el nivel en el que actúan, sus políticas y acciones se orientan mayoritariamente a crear un marco para el desarrollo turístico del país en su conjunto. Se les podría calificar como instituciones “paraguas” y obviamente, su carácter es totalmente público al formar parte de la Administración del Estado.

En la escala autonómica, la escala territorial intermedia, va adquiriendo cada vez más importancia en la organización política del turismo en muchos países al aplicarse el principio de subsidiariedad que avala la Unión Europea en sus estrategias territoriales. Se ha promovido la creación de Comités Regionales de Turismo que actúan en todo el proceso de conceptualización, desarrollo y promoción de productos

---

.- Bienes públicos e infraestructuras de carácter general, imprescindibles para un desarrollo turístico competitivo (carreteras, aeropuertos, energía, sanidad, seguridad, etc.) que son proveídos normalmente por el Estado o las CCAA.

.- Los servicios públicos locales, ordenación urbana, medio ambiente local, agua y saneamiento, seguridad ciudadana, recogida y tratamiento de residuos, información y atención al turista, los cuales son proveídos en exclusiva por la administración local.



turísticos. En España, existe una transferencia importante de competencias desde la escala nacional hacia las Comunidades Autónomas. Éstas tienen competencias exclusivas en: ordenación de los recursos turísticos, regulación de las actividades y profesiones turísticas y promoción de recursos y creación de productos, concesión de subvenciones, ayudas, etc. A su vez, se han creado estructuras organizativas similares a las de la escala nacional (National Tourist Administration) con el mismo funcionamiento.

En la escala local, en la que incidiremos y nos centraremos más en nuestro estudio, son las denominadas genéricamente: Destination Management Organisations (DMO), es decir, en español (OGD) Organizaciones de Gestión del Destino, entendiendo el concepto “destino” como un territorio muy concreto y de extensión bastante limitada (municipio, valle, isla, comarca, etc.), y perfectamente identificable con un nombre o una marca de destino. Estamos hablando de los Entes de Gestión y Promoción Turística a nivel local. Los destinos turísticos a escala local han de cubrir dos grandes frentes de actuación; la planificación y el desarrollo turístico, (todo lo que afecta al producto, a su calidad y competitividad) y la promoción y apoyo a la comercialización, (todo lo que hace referencia a la promoción y venta de dicho producto).

Así mismo, la escala local se muestra como la más adecuada para el análisis de los destinos turísticos, dada la importancia que las estructuras municipales han tenido en la configuración de los mismos. De igual forma, el grado de madurez alcanzado por estos destinos turísticos adscritos al denominado modelo turístico de sol y playa masivo, aconseja implementar importantes procesos de reestructuración para afrontar los retos de la competitividad y sostenibilidad futura de la actividad, procesos en los que el municipio ha de tener un papel fundamental. Por otra parte, diferencias respecto a los agentes que han liderado el proceso de creación del espacio turístico, el grado de planificación con el que se desarrolló ese proceso o la estructura de la propiedad de la tierra han

supuesto la generación de distintos modelos turísticos locales, con perspectivas y retos de futuro diferentes.

En la última década el sector turístico ha experimentado cambios muy profundos motivados por las nuevas circunstancias del entorno: cambios de hábitos en los consumidores, irrupción de las compañías de bajo coste, avances tecnológicos, etc., lo que ha motivado que se cuestionen los modelos tradicionales de organización turística. Por ello, los destinos deben superar la etapa de la promoción como única actividad desarrollada desde el ámbito local y empezar a realizar tareas de planificación estratégica y sostenible del turismo. No existe un modelo único seguido por todos los destinos, cada territorio articula la gestión de acuerdo a sus necesidades, al entorno, e incluso, los modelos han de ser flexibles e ir adaptándose a las circunstancias políticas, sociales y económicas en cada momento.

Muchos municipios con recursos no explotados, ven en la priorización del turismo una actividad capaz de revitalizar los modelos de gestión turística y ven también en esta actividad un elemento de dinamización económica y social. Por lo tanto, requieren instrumentos adecuados para su gestión de manera sostenible. Es decir, se le deben de facilitar a los Ayuntamientos las herramientas necesarias para la creación de nuevos modelos de organización de gestión turística local para implantar en los destinos turísticos españoles.

Los actuales modelos de gestión turística local, en su mayoría, basan sus fuentes de financiación en los fondos públicos. Es crónica la insuficiencia financiera de los Entes, necesitándose nuevas fuentes de financiación a través de un modelo más equitativo que responsabilice en mayor grado al sector privado que se beneficia del turismo, tanto en el esfuerzo financiero como en la toma de decisiones. Esta es la principal, que no la única, como decimos anteriormente, motivación de que se cuestionen los modelos tradicionales de organización turística.

Se hace necesario, igualmente, la búsqueda de nuevos modelos organizativos con diversas fórmulas jurídicas que busquen una mayor implicación y responsabilidad por parte del sector privado en los órganos de gobierno y una mayor eficacia organizativa en los niveles ejecutivos, para dar respuesta a la creciente competitividad entre destinos turístico

## **VIII.2. MODELOS DE GESTIÓN TURISTICA**

Como desarrollaremos más adelante, cada municipio tiene unas características determinadas en cuanto al fenómeno turístico, es decir, tiene una tipología en consonancia con la importancia que para el mismo representa el turismo que, lógicamente, comportan unas realidades y problemáticas diferentes a cada uno de ellos. Así, cada Ente da respuesta de una forma muy específica a sus necesidades de gestión y organización. Con este motivo, podríamos diferenciar o enumerar esta tipología de la siguiente forma:

- .- Grandes municipios (ciudades de más 500.000 habitantes).
- .- Ciudades patrimoniales (Santiago de Compostela, Granada<sup>553</sup>, Ávila, Tarragona, Salamanca, Cuenca, etc.).
- .- Ciudades medias (de más de 50.000 habitantes y que no se incluyen en ninguna otra categoría (Huelva, Vitoria, etc.).
- .- Destinos de alta montaña (Navacerrada, Sierra Nevada, Naut Aran, Bertiz, etc.).
- .- Grandes destinos de litoral (Benidorm, Torremolinos, Lloret, Tenerife, Salou, etc.).
- .- Resto de destinos de litoral (Tossa de Mar, Sitges, Peñíscola, Almuñécar, etc.).
- .- Resto de destinos de interior (Olite, Fitero, Peñafiel, Guadix, etc.).<sup>554</sup>

---

<sup>553</sup> En su conjunto de la Alhambra y el barrio del Albaicín.

<sup>554</sup> Modelos de gestión turística Local. Principios y prácticas, FEMP, 2008, pág.33

Según cada tipo de municipio, de los enumerados, se desarrolla un modelo de gestión turística municipal específica, disponiendo, en la gran mayoría, de algún Ente, organismo u organismos que de forma explícita se ocupan de la gestión turística utilizando diversas fórmulas de tipo legal o institucional como: Concejalía de Turismo; Concejalía compartida; Consorcio; Patronato; Centro de Iniciativas Turísticas (CIT); Fundación; Convention Bureau; Empresa municipal; Empresa mixta; Empresa privada y otros.

No obstante, no hay fórmulas ideales y universales de modelos de gestión turística ya que cada uno de ellos, especialmente los más exitosos, son fruto de un proceso de adaptación a las circunstancias específicas de cada ciudad: tipología del destino, importancia del turismo en la economía local, tejido asociativo sectorial, objetivos de política económica local, etc. Cuanto mayor es la adaptación, mayores son las posibilidades de éxito. No son modelos cerrados sino que son fruto de la combinación de soluciones concretas a los diversos ámbitos que definen cada modelo (jurídico, representativo, organizacional, financiero, etc.). Es por ello, que vemos casos reales, como los que detallaremos posteriormente, con gran coincidencia en las soluciones dadas en el ámbito jurídico y en cambio con grandes diferencias en las respuestas dadas al ámbito financiero.

Los modelos de organización de las funciones y competencias asignadas a los Entes de Gestión se diferencian entre los que recogen una amplitud de funciones; Modelo integral y, los que se concretan en funciones especiales; Modelo especializado.

### **VIII.2.1. MODELO GESTIÓN INTEGRAL**

El Ente de gestión local se responsabiliza de la mayor parte de las competencias relacionadas con la gestión del destino turístico. Es el modelo más desarrollado en los municipios españoles, se gestiona la totalidad de la actividad turística de una forma integral, sólo en algunos casos, la gestión de algún producto muy específico, como por ejemplo, congresos y convenciones, puede quedar al margen de las competencias del Ente. Incluye, en algunos casos, la gestión de equipamientos considerados como estratégicos en el modelo turístico del destino. Es el caso, por ejemplo, de Elche con el Palacio de Congresos, o Biarritz, o Valencia.

En estas fórmulas de gestión integral hay un conjunto de competencias que son constantes en todos los Entes. Se trata de las acciones de información y atención al visitante, promoción y marketing y planificación del destino, mientras que el resto de competencias, o no son relevantes en la entidad o bien se ejercen a través de otros organismos.

Este modelo nos permite hacer un seguimiento de todo el proceso del desarrollo turístico del destino, adecuado para organizaciones de tamaño mediano con poca masa crítica en las que es necesario responsabilizarse de la gestión integral del destino.

Tiene sus inconvenientes basados en la multiplicidad de acciones que conlleva este modelo, pudiendo dificultar el nivel de ejecución de algunas de ellas y siendo difícil llegar a un nivel de especialización para cada uno de los ámbitos de actuación. Para evitar la posible dispersión de acciones, es conveniente disponer programas de financiación específicos como los Planes (dinamización, desarrollo, excelencia, estratégico, etc.) que se estudian y desarrollan en otro apartado del estudio. Se aplican en este punto ciertos programas de desarrollo regional patrocinados por la U.E.; Feder o Interreg, o específicos como Life o Líder.

Otro de los inconvenientes es el grado de desmotivación al que puede llegar el sector privado al no ver resultados tangibles de su implicación. El riesgo de politización del Ente es más elevado al incluir entre estas funciones muchos aspectos relacionados con la gestión pública (equipamientos, servicios, etc.).

Es el modelo de referencia de nuestro país y su utilidad, como veremos en la exposición detallada de cada uno de los modelos estudiados, está demostrada. Es el modelo más apropiado para la gestión de destinos turísticos de tamaño pequeño y mediano en que el Ente es el principal motor de impulso del turismo, ya que permite mantener una visión global del proceso.

#### **VIII.2.2. MODELO ESPECIALIZADO**

El Ente de Gestión se responsabiliza de forma exclusiva de la gestión de un producto turístico específico o de unas competencias específicas de la gestión de un destino. En las grandes ciudades donde el turismo es importante, se han creado departamentos con entidad jurídica propia para gestionar el marketing turístico de la ciudad como las ciudades de Londres o Amsterdam. En el caso de Londres se creó la empresa Visit London, una empresa sin ánimo de lucro en la que participan la corporación municipal y socios privados, entre ellos un banco y una agencia de publicidad, y que se dedica sólo al marketing, grandes eventos y al Convention Bureau. En el caso de Amsterdam, la gestión turística se organiza a través de unidades de negocio que operan como empresas privadas, con personalidad jurídica propia, para gestionar ámbitos específicos. Aunque la provincia autónoma de Trentino en Italia no se pueda considerar como gran ciudad, también tiene la gestión turística encargada a una empresa, de la misma forma que los ejemplos anteriores; la sociedad Trentino SpA, responsable del marketing y comercialización turística.

Este modelo facilita la implicación del sector privado al focalizar su participación en el Ente; permite conseguir un máximo de eficiencia para cada uno de sus ámbitos competenciales ya que el indicador de gestión del Ente es la obtención de resultados específicos y medibles. Permite, de igual modo, al equipo participar en una gestión global del proyecto en todas sus fases desde el análisis de las necesidades a la evaluación de los resultados.

Este sistema de organización necesita una masa crítica importante para conseguir su eficiencia (los grandes destinos), se le obliga al sector privado a participar en diferentes entidades si este quiere promover mercados y productos diferentes.

Por otra parte, es un buen instrumento para implicar, a nivel económico, al sector privado. Si se aplica en pequeños o medianos destinos turísticos, el sistema de planificación deberá pasar previamente por la concertación entre Entes de gestión local de un territorio determinado que trabajen en Red.

### **VIII.3. AMBITO JURIDICO DE LOS DISTINTOS ENTES DE GESTIÓN TURISTICA LOCAL**

Trataremos de definir este marco institucional, jurídico y financiero en cuyo ámbito se rigen los municipios españoles y que condicionan todas sus actividades, con referencia especial a aquellas que afectan al turismo. Para la constitución de un Ente de Gestión turística local, la fórmula jurídica por la que habrá de regirse es de vital importancia, es una de las decisiones más importantes. Esta elección condicionará su futuro, dado que es una decisión estratégica que debe tener vigencia para un largo periodo de tiempo, ya que no son habituales (ni

aconsejables, en este caso, a nuestro criterio) los cambios frecuentes en el marco jurídico e institucional.

Al igual que para la constitución de un Ente de Gestión turística local, encontrar las fórmulas institucionales y jurídicas más adecuadas con respecto a los objetivos a alcanzar, atendiendo a las circunstancias específicas y sectoriales de cada municipio es también de vital importancia. Así, en cuanto al marco jurídico básico municipal, éste viene delimitado por la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y normativa complementaria posterior, definiendo a los municipios como “entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos propios que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses de las correspondientes colectividades”.

Se rigen los Entes turísticos bajo dos grandes categorías jurídicas, existiendo diversas fórmulas; unas propias del Derecho Administrativo y otras propias del Derecho Privado:

***.- De Derecho Público Administrativo:***

.- Integrado en la propia administración municipal, sin personalidad autónoma: Área o Servicio, Alcaldía, Concejalía propia, Concejalía compartida.

.-Organismo autónomo de carácter administrativo: la forma típica es la de Patronato, pero también puede tener la denominación de Instituto Municipal, Fundación Pública (que no debe confundirse con Fundación privada).

***.- De Derecho Privado:***

.- Sociedad Mercantil de responsabilidad limitada (S.A., S.L.)

.- Fundación privada

.- Asociación privada



Los Convention Bureau, a veces están integrados en otro Ente (por ejemplo: dentro del Consorcio, en cuyo caso pertenecería al régimen de Ente mixto, o del Patronato de Turismo donde pertenecería a la categoría de Organismo autónomo de carácter administrativo) y, a veces tiene personalidad independiente.

Desde 2003, existe EPEL: Entidad Pública Empresarial Local, para entidades públicas que prestan servicios o bienes susceptibles de contraprestación económica. Es una figura jurídica de carácter público pero que en sus relaciones de contratación se rige por el derecho privado. Podríamos decir que está entre el organismo autónomo de carácter administrativo y la Empresa Municipal. El ejemplo más cercano lo tenemos en la recién creada Agencia de Turismo de Sitges que ha optado por la fórmula EPEL.

En cuanto al marco financiero municipal general, La base actual del sistema de financiación local es el Real Decreto 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Esta norma refunde la legislación (Ley 39/1988 de 28 de Diciembre) al tiempo que incluye las recientes reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002 de 27 de Diciembre y de la Ley 62/2003 de 30 de Diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social.

No obstante lo referido, tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se ven modificados por la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2013) que en su artículo primero, apartado veinte, modifica el artículo 84 bis de la LRBRL que queda como sigue:

*1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de*

*licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas:*

*a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

*b) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.*

*2. Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:*

*a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.*

*b) La capacidad o aforo de la instalación.*

*c) La contaminación acústica.*

*d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.*

*e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes.*

*f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.*

*3. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.»*

Por su parte, en el apartado Veintiuno se suprime el apartado 3, y se modifica el apartado 2 del artículo 85 de la LRBRL, que queda redactado como sigue:

*“2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:*

*A) Gestión directa:*

*a) Gestión por la propia Entidad Local.*

*b) Organismo autónomo local.*

*c) Entidad pública empresarial local.*

*d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.*

*Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.*

*B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

*La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos”*

Igualmente, en el apartado Veintidós, se modifica el apartado 2 del artículo 85 ter que queda redactado como sigue:

*“2. La sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad.”*

Por su parte el apartado Veintitrés modifica el artículo 86 de la LRBRL que queda redactado como sigue:

*“1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.*

*Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.*

*2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.*

*La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.*

*3. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo III del Título V de esta Ley, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

Dadas las crecientes necesidades financieras que comporta la promoción y la prestación de servicios turísticos, se recurre cada vez más a la cofinanciación y coparticipación con el sector privado, en unas actividades que hasta hace poco eran casi en su totalidad de carácter y financiación pública.

Al mismo tiempo, el sector privado turístico es cada vez más consciente de que no puede exigir que se financien totalmente con fondos públicos actividades de las cuales es directamente beneficiario, y sobre las cuales quiere decidir cada vez más, ya que condicionan el éxito o fracaso del destino turístico y por tanto la rentabilidad de su negocio.

Ello se hace más evidente a nivel local, donde se pueden tangibilizar a nivel de toma de decisiones y de beneficios generados, los resultados de determinadas políticas y aplicaciones de fondos. Todo ello ha propiciado,

especialmente en la última década, abundantes iniciativas en forma de programas de “parternariado”, tanto de carácter puntual para una acción, programa o proyecto concreto, o bien de carácter permanente, con la creación de órganos o Entes mixtos de gestión (Consortios, Empresas mixtas, etc.), con el objetivo de mejorar la promoción y gestión de los municipios turísticos basados en el principio de coparticipación y cofinanciación.

La funciones principales de los Entes de Turismo son; la Promoción, Información turística, Planificación, Fomento de la calidad, Apoyo comercialización y redes empresariales, Formación, Prestación servicios turísticos, Gestión recursos y equipamientos y Animación.

Volviendo a concreciones sobre el régimen jurídico de los Entes turísticos, es necesario aludir específicamente a la naturaleza jurídica de cada uno de los diferentes tipos de Entes, cuestión que desarrollaremos en sus casos específicos y particulares de los destinos turísticos que analizaremos; Londres, Barcelona, Granada y Venecia. Esto nos ayudará a tener una perspectiva de los distintos modelos de gestión de los diversos destinos turísticos que vamos a someter a estudio y que se compararán buscando sus bondades y deficiencias.

#### **VIII.4. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TURISTICA MUNICIPAL**

La planificación territorial es una técnica de coordinación funcional por excelencia, en cuanto que su función propia no es otra que la de integrar, primero, y ordenar y sistematizar después, todo cuanto se refiere a las relaciones del hombre con el medio en que se mueve sobre la base de un concreto territorio, que es el elemento aglutinante.

Dicho de otra manera, las funciones públicas concretas “ordenación del territorio” y “urbanismo”, aun no siendo estrictas funciones ambientales, están al servicio, a través de procesos de planificación de carácter territorial y urbanístico, de la utilización racional del suelo. Dichas funciones, en tanto que aseguradoras de la racionalidad de los recursos naturales, es decir, del uso racional del suelo, deben contribuir a la armonización de los valores de desarrollo económico y protección del medio ambiente, para así alcanzar el valor superior de la calidad de vida (PAREJO ALFONSO, JIMÉNEZ BLANCO & ORTEGA ÁLVAREZ<sup>555</sup>, Y DOMPER FERRANDO)<sup>556</sup>.

Aceptada, pues, la idea de que la ordenación del suelo y del territorio son funciones públicas concretas de protección que se sirven de la técnica de planificación, procede añadir que la ordenación del turismo, en tanto función pública que también incide directamente sobre el suelo y el territorio (pues, por ejemplo, desde esta instancia se delimitan espacios turísticos, se distribuyen usos turísticos y residenciales, se programan operaciones de consecución de espacios libres o se configuran mecanismos de reconversión cualitativa de los alojamientos turísticos, etc.), ha de remitirse forzosamente a la técnica de planificación territorial, como instrumento de protección de cara a ponderar las necesidades de utilización del territorio turístico, con el fin que equilibrar los valores superiores (desarrollo y preservación) y así obtener el tan deseado turismo sostenible de calidad.<sup>557</sup>

---

<sup>555</sup> PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, A.: *Manual de derecho Administrativo*, vol. 2, 5ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1998, en SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.: “La planificación turística en la legislación general sobre turismo”, iustel.com, *RGDA*, n.º 3, junio 2003, pags.1-16

<sup>556</sup> DOMPER FERRANDO, J.: *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol. I, Ed, Civitas, 1992, en SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.: “La planificación turística en la legislación general sobre turismo”, iustel.com, *RGDA*, n.º 3, junio 2003, pags.1-16.

<sup>557</sup> SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.: “La planificación turística en la legislación general sobre turismo”, iustel.com, *RGDA*, n.º 3, junio 2003, pags.1-16

Esta idea viene avalada por la Organización Mundial del Turismo que, con ocasión de la delimitación de la noción “turismo sostenible” (aquél que satisface las necesidades de los turistas y residentes, simultáneamente protege y mejora las oportunidades para el futuro), aconseja identificar un conjunto de actuaciones básicas dirigidas hacia la sostenibilidad, entre las que cabe destacar especialmente la existencia de planificación en el destino turístico. En tal sentido, la Organización Mundial del Turismo considera imprescindible que antes de programar actuaciones se cuente con un plan turístico que defina un modelo sostenible y competitivo de desarrollo, modelo que se plasmaría posteriormente en el territorio a través del planeamiento territorial y urbanístico.

La incidencia de la ordenación turística sobre el territorio plantea, pues, la necesidad indefectible de elaborar planes de ordenación turística que van a afectar sobre el territorio y el urbanismo de forma determinante.<sup>558</sup> El peso específico que tanto en la economía como en el medio ambiente tiene el turismo exige su planificación por parte de los poderes públicos. Y los problemas que se derivan de la implantación turística en el territorio exigen, por otra parte, una nueva valoración de ese planeamiento, en el sentido de que éste debe utilizarse como instrumento para el diseño de un nuevo modelo urbano-turístico de calidad que, sin duda, nada tiene que ver con el diseño que tradicionalmente ha caracterizado al urbanismo convencional.

Como ejemplo de lo anterior, podemos señalar a los espacios costeros de España donde el desarrollo turístico si bien ha provocado una gran satisfacción económica, no ha contado con una previa y adecuada planificación, lo que ha conducido ocasionalmente a situaciones de masificación de la oferta turística y, en consecuencia, de saturación de

---

<sup>558</sup> GARCIA MACHO, R.: “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre derecho estatal, autonómico y local”, en *Lecciones de Derecho del Turismo*, dir. Por Ricardo García Macho y Andrés Recalde Castells, Ed. Tirant lo Blanch, 2000, en SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.: “La planificación turística en la legislación general sobre turismo”, iustel.com, *RGDA*, n.º 3, junio 2003, pags.1-16



los recursos naturales. La congestión alcanzada, sin embargo, ha abocado a la aceptación general de un cambio en el modo de actuar hacia la diversificación y cualificación turística, instrumentalizado mediante técnicas de planificación territorial. Este giro, surgido sobre todo a partir de la década de los noventa, ha venido dado por dos factores que merecen ser aquí destacados.

Por un lado, porque se ha comprendido que los espacios turísticos tienen unas posibilidades limitadas de crecimiento, que varían en función de un concepto clave, la capacidad de acogida o de carga. Esta noción, interesantemente analizada por la doctrina francesa con ocasión de la aprobación en 1986 de la *Loi Littoral*, ha sido asumida por la Organización Mundial del Turismo, que ha manifestado que la capacidad de carga turística corresponde al nivel de afluencia turística y de equipamiento que puede asumir una región para la mayor satisfacción de sus visitantes y sin repercusión importante sobre sus recursos; y que su estimación comprende varios aspectos: la capacidad física (número de usuarios que pueden ser acogidos), la capacidad ecológica, la capacidad de asimilación de recursos y la capacidad de gestión (capacidad de la Administración para hallar un justo medio entre calidad del turismo y repercusión sobre los recursos).

En definitiva, para la consecución de un desarrollo turístico sostenible, es decir, un desarrollo adecuado y equilibrado por suponer buenos resultados económicos en armonía con el medio ambiente, es fundamental conocer el límite de tolerancia más allá del cual se saturan las instalaciones (capacidad de carga física), se degrada el medio ambiente (capacidad de carga ambiental) o disminuye el placer o el bienestar del visitante (capacidad de carga psicológica). Las áreas de destino turístico tienen unas determinadas capacidades de carga, de modo que serán positivos los impactos turísticos que no excedan de

aquellos límites y negativos los que traspasen el linde de la tolerancia y desborden aquéllas capacidades<sup>559</sup>.

Pensar a futuro es la base de la planificación turística. El único modo de sustentar una economía a largo plazo basada en el turismo, es administrar los atractivos del municipio, con criterios de sostenibilidad para evitar su agotamiento, ya que la sobreexplotación, lleva en sí misma el fracaso a corto plazo.

Las acciones irresponsables con el medio y con la comunidad, suponen “matar a la gallina de los huevos de oro”, si denominamos así al turismo. En este sentido, la Administración municipal tiene la responsabilidad de definir si el turismo es o no una materia prioritaria para todos. En caso afirmativo, se debe emprender la labor de planificación para construir las bases de un proyecto a futuro y seguro;

- Pensar en el desarrollo que queremos para el municipio y expresarlo a través de objetivos.

- Reconocer las características de la oferta y la demanda turística.

- Definir que turismo queremos y definir actividades concretas (medio - ambientales, sociales, económicas, urbanas, etc.) que deben ser gestionadas y controladas por la autoridad municipal.

Solo a través de un ejercicio de planificación y el estricto seguimiento de sus resultados, se podrá:

- Controlar los efectos nocivos que también trae consigo el turismo.

- Transformar la calidad de vida para la población local.

- Generar beneficios para todos, en un marco de sostenibilidad.

Pese a la aplicación de un proceso de planificación, no todo el turismo es beneficioso. La planificación también consiste en reducir o frenar los problemas, reconocer los riesgos asociados al turismo, permite asumir su desarrollo con todas las consecuencias y bajo una percepción realista.

---

<sup>559</sup> SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.: “La planificación turística en la legislación general sobre turismo”, iustel.com, *RGDA*, n.º 3, junio 2003, pags.1-16

Una planificación adecuada deberá perseguir las distintas ventajas del turismo, siendo algunas de ellas, las siguientes:

### **Ventajas del Turismo**

- .- Generación de empleos directos e indirectos.
- .- Ingresos para el municipio.
- .- Dinamización de la economía.
- .- Revalorización del talento local.
- .- Impulso a la pequeña y mediana empresa (PyME's).
- .- Mejoramiento de la infraestructura básica.
- .- Mejoramiento de la calidad de vida.
- .- Proceso de capacitación permanente.
- .- Conservación y promoción del patrimonio natural y cultural.
- .- Identidad cultural.
- .- Fomentar los vínculos interinstitucionales en los distintos niveles de gobierno.

Por el contrario, algunos de los riesgos que debemos estar en capacidad de asumir y contrarrestar, son los siguientes:

### **Riesgos del Turismo**

- .- Escasa participación de la población local.
- .- Desarrollo turístico de “enclave”, sin vínculos con el entorno urbano y social.
- .- Riesgo de masificación.
- .- Contaminación del ambiente.
- .- Daños irreversibles al patrimonio cultural.
- .- Conflictos entre actividades.
- .- Propagación de problemas sociales (prostitución, narcotráfico, Alcoholismo, etc.).
- .- Pérdida de la identidad cultural (transculturización).

En el ámbito legal y en cuanto a la normativa de las diversas Autonomías sobre la planificación turística, la regulación no es en este sentido uniforme, sino diversa, aunque sí que tienen en común la previsión de instrumentos de planificación turística que han de integrarse necesariamente con la ordenación territorial y urbanística. Las leyes generales del turismo se han encargado, entre otros menesteres, de ofrecer una nueva valoración del planeamiento territorial que incide sobre los espacios turísticos, ocupándose, a la vez, de designar todos aquellos aspectos que, de una forma u otra, sirven para alcanzar el nuevo modelo de turismo sostenible.

A este respecto, podemos decir que el desarrollo sostenible es un proceso que permite que se produzca el desarrollo sin deteriorar o agotar los recursos que lo hacen posible y para ello, tal como establece la Organización Mundial del Turismo ("Desarrollo Turístico Sostenible" 1993), deben adoptarse los tres principios fundamentales del desarrollo sostenible:

.- La sostenibilidad ecológica garantiza que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, de la diversidad biológica y de los recursos biológicos.

.- La sostenibilidad social y cultural garantiza que el desarrollo aumente el control de los hombres sobre sus propias vidas y sea compatible con la cultura y los valores de las personas afectadas y mantenga y fortalezca la identidad de la comunidad.

.- La sostenibilidad económica garantiza que el desarrollo sea económicamente eficiente y que los recursos sean gestionados de modo que se conserven para las generaciones futuras.

En consecuencia, el nuevo paradigma turístico se articula sobre la puesta en valor de las características territoriales singulares que dispone el espacio donde pretende implantarse la nueva actividad, es decir en la conservación y protección de los recursos naturales y culturales que deberán equilibrarse con su capacidad de uso o de acogida. En este

sentido, el concepto de “capacidad turística” se manifiesta como la “clave” para garantizar un desarrollo turístico sostenible<sup>560</sup>.

Ejemplo de lo anterior podemos verlo reflejado en la Ley del Turismo de Andalucía 13/2011, que establece los instrumentos de ordenación y promoción para que la Administración turística pueda estimular un crecimiento ordenado y sostenible del sector turístico andaluz, salvaguardando el medio natural y el patrimonio histórico y cultural, todo ello en coherencia con la planificación territorial. Entre estos instrumentos destaca, por su vocación integral, el *Plan general del turismo* (art. 11.2), el cual referenciamos en nuestro posterior epígrafe IX.1.3.1., llamado a definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su eventual desarrollo, con relación a sectores específicos, a través de programas ejecutivos. La Ley promueve, por lo demás, la aprobación de *Programas de Recualificación de Destinos*, para áreas afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento, de la fragilidad territorial o que soporten un nivel excesivo de densidad turística (art. 14), concretamente el Plan de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental, *Plan Qualifica*, que se trata de un plan pionero en Andalucía, cuyo principal objetivo consiste en reorientar el modelo de desarrollo turístico de la Costa del Sol mediante el diseño de estrategias basadas en la rehabilitación del espacio bajo las premisas de la sostenibilidad, una mayor rentabilidad de la actividad y apostando por la diferenciación frente a la estandarización.<sup>561</sup> Otros programas cuya aprobación también promueve la ley del Turismo andaluz son los *Programas de Turismos Específicos* encaminados al desarrollo,

---

<sup>560</sup> ROGER FERNÁNDEZ, G.: “*El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico*”, Tirant lo Blanch, 2002, pag.12. Tirant online (consultado por última vez el 19 de noviembre 2013)

<sup>561</sup> CONSEJERÍA DE COMERCIO Y TURISMO, JUNTA DE ANDALUCÍA, PLANES EN EJECUCIÓN Plan de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental, Plan Qualifica, disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio/opencms/organigrama/consejero/viceministerio/comercio-y-turismo/planificacion-turistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp?tipologia=9> (consultado por última vez el 9 de junio de 2014).

mantenimiento y mejor aprovechamiento de sectores específicos (art. 16). Estos sectores específicos podrán ser los recogidos en el Plan General del Turismo, tales como turismo de sol y playa, cultural, de reuniones, rural y de naturaleza, de golf, de actividades saludables y belleza, náutico, idiomático, ecuestre y de cruceros, u otros que puedan determinarse en los sucesivos planes generales del turismo que se aprueben. El ámbito territorial de los *Programas de Turismos Específicos* puede ser autonómico o subregional. Ejemplos de estos programas son:

.- Actuaciones para Impulsar el Producto Turístico de la Ruta Bética Romana, Plan de Dinamización del Producto Turístico, Cádiz, Córdoba, Sevilla.

.- Convenio para la realización de Actuaciones en Embalses de la Provincia de Jaén, Plan Turístico, Jaén.

.- Iniciativa Ciudades Turísticas de las Ciudades Medias del Centro de Andalucía, Iniciativa de Ciudades Turísticas, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga, Sevilla

.- Iniciativa Ciudades Turísticas del Tempranillo, Iniciativa de Ciudades Turísticas, Córdoba, Málaga, Sevilla.

.- Iniciativa de Ciudades Turísticas Conjuntos Históricos de Andalucía, Iniciativa de Ciudades Turísticas, Almería, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Sevilla

.- Iniciativa de Turismo Sostenible Altiplanicies Granadinas "Paisajes Troglodíticos", Iniciativa de Turismo Sostenible, Granada.<sup>562</sup>

Sobre los instrumentos de planificación turística, hay que decir que la mayoría de las Comunidades autónomas han tomado como objeto de la ordenación territorial del turismo los denominados "recursos turísticos". Un objeto que ya vendrá ordenado en buena medida por otras planificaciones sectoriales. En efecto, los recursos turísticos naturales constituyen el objeto de los planes de ordenación de los recursos

---

<sup>562</sup>CONSEJERÍA DE COMERCIO Y TURISMO, JUNTA DE ANDALUCÍA, PLANES EN EJECUCIÓN <http://www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio/opencvms/orga-nigrama/consejero/viceconsejeria/turismo/planificacionturistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp> (consultado por última vez el 9 de junio de 2014).

naturales; y los recursos turísticos culturales, el de los instrumentos de planificación cultural. Igualmente, cuando la noción de recurso turístico se refiera a la infraestructura turística, ésta podrá venir ordenada desde los instrumentos de planificación territorial y urbanística. Por consiguiente, la planificación turística tiene como objeto unos elementos ya ordenados en otras sedes.

Independientemente de que la Ley del Turismo de Andalucía 13/2011, de 23 de diciembre, en su artículo 2º, defina al *Recurso Turístico* como cualquier bien o manifestación diversa de la realidad física, geográfica, natural, social o cultural de Andalucía susceptible de generar flujos turísticos con repercusión en la situación económica de una colectividad, hemos de considerar al recurso turístico desde otras dimensiones que se incardinan en la planificación turística. Así, podemos definir a los recursos turísticos como:

- .- Conjunto de atractivos del territorio;
- .- Los atractivos y elementos necesarios para disfrutar de un destino turístico capaz de atraer turistas, motivando y determinando su elección;
- .- Los atractivos turísticos que provocan, incentivan o motivan el desplazamiento turístico;
- .- Todos los bienes y servicios que, por medio de la actividad del ser humano y de los medios con que cuenta, hacen posible la actividad turística y satisfacen la necesidad de la demanda;
- .- Todo elemento material que tiene capacidad, por sí mismo o en combinación con otros, para atraer visitantes a una determinada localidad o zona.

Aunque existe gran variedad de clasificaciones en relación con los recursos turísticos. Tradicionalmente se agrupan en tres grupos, que son los siguientes: recursos naturales, recursos históricos-patrimoniales y recursos etnográficos-culturales.<sup>563</sup>

---

<sup>563</sup> MARTÍNEZ LEAL, Beatriz & ROJO GIL, Rocío. : *Recursos turísticos*, Paraninfo, Madrid, 2012, pags.4 y ss.

Las Comunidades autónomas han optado por diferentes fórmulas para planificar el sector turístico. Si bien algunas, como hemos visto, ordenan el sector directamente desde instrumentos de ordenación del territorio, otras optan por crear nuevos instrumentos de planificación más cercanos a la planificación estratégica y económica. Normalmente, las Comunidades autónomas que ordenan el turismo desde un instrumento de ordenación territorial, prevén la coordinación, subordinación o conexión con los instrumentos generales de ordenación del territorio. Será más excepcional tal conexión en aquellas Comunidades autónomas que prevén instrumentos estratégicos de ordenación del turismo. En cualquier caso, hay que subrayar que tanto en aquellas Comunidades autónomas en las que se opta por un modelo de ordenación territorial del turismo integrada en la planificación territorial, como en aquellas en las que no se establecen mecanismos de conexión, la planificación ecológica y cultural prevalece sobre el resto de instrumentos de planificación territorial, con lo que, en cualquier caso, se rompe cualquier posible modelo de planificación integrada al primar lo sectorial sobre lo general.

Algunas leyes han previsto junto a los planes generales de turismo, como instrumentos de planificación que abarcan el territorio de toda la Comunidad, otros planes que ordenarán áreas determinadas dentro del marco general. La primera Comunidad autónoma que previó este tipo de planes fue el País Vasco, en la que se denominan Planes Estratégicos Comarcales de Ordenación de los Recursos Turísticos (arts. 49 y ss. Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco).

Estos planes suponen la concreción de la política turística plasmada en el instrumento general de ordenación del turismo, para una localidad concreta. De esta manera, primero deberá designarse una zona con identidad de recursos turísticos, que disponga de alojamientos bastantes o de suelo apto para la edificación de los mismos en la extensión adecuada, y que no exista otro uso incompatible con el turismo cuyo



interés público sea preferente. Una vez designada la zona, se procederá a la elaboración del Plan Estratégico de Ordenación<sup>564</sup>.

Esta necesidad de elaboración de planeamiento territorial viene dada, obviamente por el carácter supra-municipal que define el espacio turístico que obliga a una formulación de un planeamiento territorial, con ámbito comarcal como mínimo, que analice la totalidad del espacio, sus problemas y oportunidades y ofrezca respuestas globalizadas, armónicas y sostenibles a la demanda y ofertas detectadas.

#### **VIII.4.1. EL AGENTE DE DESARROLLO TURÍSTICO LOCAL**

Un elemento de gestión imprescindible para llevar a buen puerto toda la planificación turística en el ámbito local es el Agente de Desarrollo Turístico Local, figura trascendental en la dirección, administración y gestión del Ente turístico local. Figura sin naturaleza jurídica específica y con vínculos contractuales concretos de carácter laboral o mercantil, responsable de organización, que incardinamos en este estudio a los solos efectos de completar los activos tanto organizativos como humanos con que cuenta un destino turístico en la gestión del sector.

Se entiende por agente de desarrollo turístico local a un operador público o privado, pero en este caso al servicio del público, dedicado al fomento y la organización del desarrollo turístico en una escala local (incluyendo en esta escala el ámbito comarcal). Este tipo de técnicos representan una pieza clave para el adecuado desenvolvimiento de la actividad turística en espacios en los que no existe una larga tradición al respecto; y en los que la presencia de estos actores resulta fundamental

---

<sup>564</sup> BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, pags. 65 y ss.

para conseguir plasmar en la realidad las potencialidades existentes en el territorio.

Sus actuaciones, originadas en la inmensa mayoría de los casos por los poderes públicos locales, se deberán basar en la activación o dinamización de las relaciones entre los diferentes participantes en el proceso, en especial en aquellos ámbitos en los que por causas históricas no se ha generado un desarrollo equilibrado de los restantes elementos implicados, tales como el empresariado o una sociedad civil articulada. En otras palabras, la clave de la actuación de estos agentes de desarrollo turístico sería el de intervenir como “catalizadores” de procesos que, aun dándose las condiciones objetivas para su surgimiento, difícilmente pudieran iniciarse o consolidarse por generación espontánea, sin un agente inductor que, desde la ventaja operativa que otorga la definición previa de objetivos y estrategias, dinamice e impulse al resto de intervinientes a establecer entre ellos relaciones de mutuo beneficio.

A partir de estas consideraciones, ¿cuáles deberían ser los rasgos que caracterizaran a un agente de desarrollo turístico local sostenible? A continuación se plantea una aproximación a los mismos, que sumados en conjunto ofrecerán el perfil idóneo que éste deberá tener:

a) En primer lugar, contar con una formación pluridisciplinar, dada la multiplicidad de elementos que intervienen en el éxito de un destino turístico. Así pues, sin ser un especialista en ninguna de estas materias, debe tener conocimientos sobre aspectos empresariales, jurídico-administrativos, financieros, territoriales y ambientales, culturales, promocionales,... Y poseer un mínimo manejo de metodologías de trabajo procedentes de diferentes ámbitos temáticos, tales como planificación estratégica, procedimientos administrativos, fórmulas de trabajo en grupo o técnicas de animación sociocultural, etc. Por todo ello, lo deseable sería, cuando fuera posible, contar con grupos de trabajo multidisciplinares, o más propiamente transdisciplinares, ya que ni los

métodos ni los conocimientos puestos al servicio de la actividad son propiedad exclusiva de una disciplina.

b) Estar integrado en la sociedad local, de forma que conozca las potencialidades e inconvenientes de ésta, conociendo, y reconociendo como propia, la cultura autóctona. Esta es la mejor forma de que sus propuestas se ajusten realmente al marco social, económico, cultural y territorial en el que los proyectos turísticos deben desarrollarse, no planteando hipótesis desmesuradas o inviables; asimismo, es también la vía más adecuada para que dichas propuestas sean asumidas más fácilmente por sus vecinos. De hecho, esta situación ha sido muy frecuente hasta el momento, constatándose multitud de casos en los que el agente de desarrollo turístico local resulta ser un miembro de la comunidad que, tras un periodo de formación académica o profesional fuera de su lugar de origen, vuelve al mismo desempeñando esta función.

No obstante, esta integración no debe confundirse con el hecho de participar o protagonizar las actividades económicas que dinamiza o asesora. Con ello, el agente de desarrollo perdería buena parte de la legitimidad en la que se basa su labor, al resultar imposible mantener la imparcialidad de decisión requerida, pasando a ser considerado por el resto de actores económicos como un mero competidor desde una posición de privilegio.

c) Gozar de un claro respaldo por parte de la administración pública local, única forma de que el agente presente la legitimidad y autoridad necesaria para tomar decisiones, aunar voluntades o arbitrar entre las partes cuando sea necesario. A pesar de lo obvio de este formulado, en él suelen radicar buena parte de los problemas de estos agentes en la realidad, y es el origen del fracaso de numerosos proyectos; todo ello resultante de la confrontación entre los ámbitos políticos y técnicos respecto a los objetivos, estrategias, plazos de plasmación de los proyectos, etc. Igualmente debe señalarse que el citado respaldo no puede confundirse con otorgar un carácter político, y menos aún

“partidista”, a la actuación del agente, cuya naturaleza esencialmente técnica debe ser salvaguardada en todo momento.

d) Poseer ciertas aptitudes, y sobre todo actitudes, personales que resultan imprescindibles para ejercer adecuadamente su labor, entre éstas cabe destacar la capacidad de liderazgo, tanto de los equipos profesionales que puede tener a su cargo como de los procesos sociales que debe dinamizar, o la capacidad de negociación para intermediar entre sectores con diferentes intereses de partida para buscar el bien común.

Por otra parte, una vez descritos algunos de los rasgos caracterizadores de estos agentes, parece necesario detallar cuáles son las funciones inherentes a los mismos, cuyo cumplimiento otorga sentido a su labor. En primer lugar, es preciso afirmar que su cometido no puede limitarse a ser un cauce para la llegada a la localidad de ayudas financieras públicas, como la práctica diaria puede hacer pensar en ocasiones, sino, por decirlo de forma resumida, dinamizar las potencialidades locales para que den fruto a medio y largo plazo. De esta forma, parece aceptarse que su actuación debe pasar, más que por una exclusiva movilización de recursos económicos, por una creciente dinamización de los recursos socio-culturales presentes en la localidad o comarca, canalizándolos hacia la generación de un contexto social favorable al objetivo de conformar un modelo turístico competitivo y sostenible. Así pues, el agente de desarrollo turístico local debe dirigir sus acciones a “facilitar” los emprendimientos que surjan en la sociedad civil, acciones que se plasman en funciones tales como:

a) La dinamización de las iniciativas locales: Para ello es necesario realizar una selección de cuáles son aquellas iniciativas que mejor se ajustan a las líneas estratégicas de desarrollo, que el agente debe situar como objetivos directores de toda su acción. Si esta selección se realiza acertadamente, con proyectos turísticos que resulten viables y acordes con las exigencias de la demanda, el agente habrá conseguido completar

con éxito buena parte de su labor, especialmente si culminan iniciativas con un elevado efecto demostración, multiplicador en el entorno local y que sirvan de soporte a otros proyectos turísticos (por ejemplo, alojamientos de calidad que propicien iniciativas de oferta complementaria en sus proximidades). La concreción de dicha dinamización se puede producir a través del asesoramiento técnico en aspectos financieros, estudios de viabilidad, jurídicos, de diseño del producto, promocionales, apoyo institucional, formación de recursos humanos, potenciando la relación con otros agentes económicos, etc.

b) La intermediación entre actores públicos y privados: El agente de desarrollo turístico local, en tanto que está en permanente contacto con las iniciativas privadas pero pertenece al ámbito de la administración pública, ocupa una posición idónea para poner en contacto ambas esferas. Así actúa como un transmisor de las necesidades e inquietudes del sector privado hacia los responsables públicos, por una parte, y resulta un eficaz instrumento para la transferencia de decisiones e informaciones procedentes del ámbito público hacia el resto de la sociedad, por otra (desde información sobre aplicación de normativas, participación en procesos de planificación participativa, programas o líneas de fomento hacia proyectos empresariales, etc.). También cabe señalar la función de intermediación que puede ser realizada ante actores privados de nivel supralocal, pudiendo, a modo de ejemplo, aglutinar y representar los intereses de un conjunto de pequeños empresarios locales ante entidades financieras, o ante intermediarios turísticos que pongan en relación la oferta local con la demanda externa.

c) Generación de consensos en la sociedad local en torno a las políticas turísticas: Como ya se ha señalado anteriormente, el éxito competitivo y sostenible de los destinos turísticos necesita de la adopción de una serie de decisiones que implican a la práctica totalidad de la vida local, ya que es el conjunto de la localidad la que va a conformar el producto turístico. Para ello es necesario construir una serie de consensos básicos que sean aceptados por la sociedad local, y el agente

de desarrollo, por su conocimiento de la realidad y capacidad de liderazgo, es el elemento aglutinante que puede canalizar hacia los objetivos estratégicos comunes las lógicas disensiones o fricciones que pueden ir surgiendo: pequeños frente a medianos empresarios, empleados frente a empleadores, sectores con sensibilidad ambientalista frente a promotores turísticos, emprendedores turísticos frente a agricultores, ganaderos o cazadores que pueden ver sus actividades modificadas por la llegada de visitantes, etc.

d) Captación y transmisión de información. Es ésta, posiblemente, la función de mayor futuro para el agente de desarrollo, el actuar como “antena de captación” de informaciones procedentes del contexto externo a lo local, “decodificar” o seleccionar aquello que resulta de mayor interés para el propio sistema turístico y difundirlo de forma accesible para los actores económicos y sociales autóctonos. Esta función cobra especial trascendencia en dos aspectos concretos: por un lado, el conocimiento de la demanda potencial para los productos turísticos locales (procedencia, preferencias, formas de acceder a la misma...); y, por otro, la apertura de ventanas a la innovación, accediendo al conocimiento de las innovaciones tecnológicas de mayor interés para su adaptación a las necesidades del destino, y difundiéndolas en el tejido turístico local.<sup>565</sup>

## **VIII.5. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TURÍSTICA EN EL ÁMBITO LOCAL**

En un mercado cada vez más global y más complejo, los cambios acontecidos en el sector del turismo en las últimas décadas han hecho necesaria la puesta en marcha de instrumentos de planificación y control

---

<sup>565</sup> VIVAS, David. (Dir.): *El desarrollo Turístico en Andalucía; Estado de la Cuestión*, Junta de Andalucía, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, 2010, págs.187-191.

de esta actividad. Estos nuevos instrumentos deben permitir la resolución de las nuevas necesidades en materia de creación de nuevas formas de oferta y de renovación de la ya existente. Asimismo deben comprometer a entes públicos y privados. Además la “calidad” ha pasado a ser el factor clave, concepto este que engloba cuestiones que van desde gestión empresarial a sostenibilidad ambiental.

Las diversas Comunidades Autónomas han contribuido tanto a la renovación de destinos maduros como al desarrollo de las áreas turísticas emergentes, ambos temas se han convertido en una prioridad y ámbito de actuación entre las diferentes Administraciones (estatal, autonómica, local) y los agentes privados. Una parte importante de las actuaciones previstas dentro de las grandes líneas de la política turística se han ideado para su aplicación dentro del ámbito local, poniendo el énfasis en la creación de instrumentos de gestión y planificación. Las medidas que fueron impulsadas por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICHTE), en vigor para el período 2000-2006, y continuación del Plan de Competitividad del Turismo Español (FUTURES I; 1992-1995 y FUTURES II; 1996-1999), son un claro exponente de este proceso de puesta en marcha de los instrumentos de gestión y planificación.

Cuestión importante para la creación de instrumentos de gestión y planificación es el espacio físico donde se ha de desarrollar la actividad turística. Esta presenta una particularidad que la singulariza, de forma innegable, con respecto a cualquier otra actividad económica, y que no es otra que el simple hecho de que la materia prima sobre la que se sustancia la actividad, los recursos turísticos (sean estos naturales, patrimoniales o de cualquier otra índole), están indisolublemente ligados a su emplazamiento físico, por lo que deben consumirse in situ, lo que dota a la actividad turística de uno de sus rasgos más originales, pues los

turistas deben desplazarse hasta el mismo lugar de provisión del bien demandado para satisfacer la necesidad que tienen de él<sup>566</sup>

En todos los casos, con mayor o menor grado de abstracción, el proceso de creación, desarrollo y evolución de los destinos turísticos se explica dentro de esquema de interpretación espacio-temporal en el que se interrelacionan diversos factores, tales como: a) los cambios operados en los gustos y necesidades de los visitantes, b) la incorporación de nuevos recursos turísticos por parte de la oferta para adaptarse a la demanda y generar, simultáneamente, nuevos nichos de mercado, c) la presión creciente sobre el medio físico, las infraestructuras y los servicios a medida que crecen y se consolidan los destinos, y d) el contexto de competencia territorial en el que cada destino turístico se sitúa dentro de un mercado cada vez más global y complejo.

En todos estos modelos teóricos, partiendo de estas premisas básicas, una vez superadas las fases iniciales de descubrimiento, crecimiento y consolidación, los destinos turísticos se enfrentan en su etapa de madurez a una situación crítica, que se plasma en la progresiva obsolescencia del modelo de desarrollo original (caída del número de visitantes y/o descenso de los ingresos por turista, deterioro paulatino de servicios e infraestructuras, etc.) y obliga a poner en marcha actuaciones encaminadas a evitar su declive definitivo, logrando su renovación y reposicionamiento dentro del mercado turístico.

Por lo tanto, la vigencia actual de los modelos turísticos tradicionales debe entenderse en el marco de este proceso de continua renovación productiva de la actividad turística que incorpora, sobre su estructura tradicional (una cuota de mercado muy consolidada, precios muy competitivos vinculados a la oferta de viajes combinados, economías de escala, creación de espacios de especialización turístico-inmobiliaria),

---

<sup>566</sup> CALLIZO SONEIRO, J. y LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.: "Un estudio tipológico de los recursos turísticos", en *Revista Aragonesa de Administración Pública* (Monográfico, n.º III), 1999, págs. 19-76.



otros elementos que contribuyen a vigorizar y diversificar el funcionamiento del espacio turístico. Estos elementos son los llamados Planes Turísticos que iremos desglosando y detallando en los próximos apartados.

Sobre estos Planes y como apunte histórico, debemos decir que a finales de los años ochenta se perciben, desde los ámbitos técnicos y profesionales especializados, síntomas evidentes de estancamiento en el sector turístico español, derivados de un desarrollo un tanto desordenado en el que había prevalecido la iniciativa a corto plazo. Estos síntomas no obedecían tanto a situaciones coyunturales como a problemas de carácter estructural del sector, por lo que la administración pública estatal promovió la realización de un análisis en profundidad, cuyo resultado se plasmó en el *Libro Blanco del Turismo Español* (1990), documento que aportaba un diagnóstico preciso de la compleja situación del sector.<sup>567</sup>

Se significaban, en este documento, las amenazas más serias para el sector: cuestiones tan relevantes como la incertidumbre energética, los cambios profundos operados en los gustos y preferencias de la demanda, el posible estancamiento del mercado europeo, la reducción progresiva de la duración de los viajes turísticos, la madurez de los destinos del Mediterráneo occidental y la emergencia de nuevos competidores (tanto en el área mediterránea como en Europa Central, Asia y América), el fuerte crecimiento experimentado por los turismos alternativos al sol y playa en los años ochenta, la fuerte dependencia de la actividad de los touroperadores y la escasa incorporación al sector de las innovaciones tecnológicas derivadas del desarrollo de la sociedad de la información.

De igual forma, se significaban una serie de debilidades que comprometían la competitividad del sector turístico español en el contexto de un mercado cada vez globalizado, tales como la excesiva oferta de alojamiento carente de una adecuada oferta complementaria, la fuerte

---

<sup>567</sup> LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.: “Los instrumentos de planificación y...págs. 96 y ss., 2005.

concentración tanto estacional como espacial de la demanda, una imagen basada principalmente en el producto de sol y playa, la pérdida de competitividad relativa de dicho producto, la deficiencia en infraestructuras y servicios públicos, así como una preocupante degradación de los espacios urbanos y naturales vinculados a la actividad turística.

A partir de este diagnóstico, la Secretaría General de Turismo, en colaboración con las diferentes administraciones con competencias en el sector turístico, planteó una serie de actuaciones encaminadas a aumentar la competitividad del sector turístico atendiendo a tres ejes estratégicos principales: 1) lograr el liderazgo en cuanto a la relación calidad/precio de los productos, especialmente en la oferta litoral, 2) establecer una clara diferenciación en segmentos turísticos distintos al de sol y la playa y 3) definir una estrategia de especialización.<sup>568</sup> Estas pautas estratégicas, como decíamos al principio de este apartado, se plasmaron, el año 1992, en la redacción del primer *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, conocido como *Plan FUTURES I*. Este primer plan, vigente entre 1992 y 1995, estuvo destinado a incrementar la competitividad del sector turístico español y permitió introducir criterios para planificar la actividad turística e iniciar el proceso de colaboración entre las diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local). El segundo *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan FUTURES II)*, vigente entre los años 1996 y 1999, permitió dar continuidad al Plan de Competitividad, centrando las actuaciones en el fomento de sistemas de colaboración entre el sector público y privado, el desarrollo de la planificación turística a escala local y la incorporación de criterios de sostenibilidad como referencia para la gestión turística.

---

<sup>568</sup> LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.: “Los instrumentos de planificación y...págs. 96 y ss., 2005.

Posteriormente a estos Planes aludidos, se genera un nuevo Programa estratégico de la Secretaría General de Turismo conocido como *Plan Integral de Calidad del Turismo Español* (PICTE), aprobado en 1999 y vigente entre los años 2000 y 2006. El PICTE vino a dar continuidad al *Plan de Competitividad* (FUTURES I, 1992-95 y FUTURES II, 1996-99), si bien con un planteamiento y objetivos diferentes, centrados en resolver las nuevas necesidades en materia de creación de oferta (tanto básica como complementaria), de renovación de la ya existente y de articulación de los mecanismos de cooperación entre entes públicos y privados para ejecutar la inversión en infraestructuras y equipamientos turísticos. El PICTE surge con la pretensión de consolidar, sobre el principio estratégico de la mejora de la calidad, tanto el mercado interior como la posición de nuestro país en el contexto turístico internacional, fortaleciendo su función de destino altamente competitivo y favoreciendo el proceso de internacionalización de las empresas turísticas españolas.<sup>569</sup>

### **VIII.5.1. EL SISTEMA DE CALIDAD TURISTICA ESPAÑOLA**

Otro de los instrumentos de gestión y planificación turística es el Sistema de Calidad Turística Española (SCTE) que se inicia en 1995 mediante una experiencia piloto que se desarrolla en el Puerto de la Cruz (Tenerife). Se concreta en el Programa de Mejora de la Calidad del Plan Integral de Calidad del turismo Español 2000-2006 (PICTE).<sup>570</sup> Esta experiencia consiste en la aplicación de una metodología de control de

---

<sup>569</sup> LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.: “Los instrumentos de planificación y...págs. 96 y ss., 2005.

<sup>570</sup> *Revista “Andalucía”* nº 1, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, 2007

calidad del servicio en los hoteles y apartamentos turísticos. La misma, junto a otras similares, sirvió para elaborar el *Sistema de Calidad de Hoteles y Apartamentos Turísticos*, precedente inmediato del actual SCTE para sectores empresariales.

Se basa en la creación de sistemas de calidad específicos para los diferentes sectores turísticos. Estos sistemas comparten una metodología propia que se basa en: 1) la definición de normas que recogen los estándares de calidad específicos para cada servicio (adecuadas a las expectativas de los clientes), 2) la creación de herramientas de implantación de la norma (pensadas para facilitar su difusión y alcanzar los requisitos de certificación y gestión integral de la calidad por parte de las empresas) y 3) la implementación de un sistema de certificación (neutral y riguroso, ajustado a los parámetros de cada sector).

Hasta el año 2005 se habían definido, en el marco del SCTE, las Normas de Calidad específicas para quince subsectores turísticos<sup>571</sup>. Junto a estas normas parciales, existe una Norma de Dirección Intersectorial que recoge aspectos comunes a todas ellas.

Los cambios constantes de la demanda turística, la evolución de sus gustos hacia exigencias cada vez mayores de calidad, la permanencia en un entorno de unidad monetaria y la aparición de destinos emergentes frente a los que no cabe competir en precios, obligan a que a mediados de los años 90 el sector turístico español decida llevar a cabo un cambio estratégico y adopte iniciativas que permitan avanzar en la mejora de la calidad de sus productos y servicios como factor competitivo y signo diferenciador en los mercados nacionales e internacionales.

---

<sup>571</sup> Sectores de actividad certificados por el ICTE:

- |                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| A) Agencias de viaje                 | I) Oficinas de Congresos               |
| B) Oficinas de información turística | J) Espacios naturales protegidos       |
| C) Autocares de turismo              | K) Restauran                           |
| D) Casas rurales                     | L) Estaciones de esquí                 |
| E) Palacios de congresos             | M) Playas                              |
| F) Balnearios                        | N) Hoteles y apartamentos turísticos   |
| G) Campings                          | O) Alojamiento de pequeñas dimensiones |
| H) Tiempo compartido                 |  |

En apoyo de esta necesidad y al objeto de atender la demanda del propio sector empresarial en su necesidad de diferenciarse por la calidad, la Administración Turística del Estado decide apostar por la Calidad Turística Española incorporando este concepto a las medidas que pone en marcha en sus sucesivos programas estratégicos.

Esta apuesta inicial por la calidad se consolida a lo largo de diversos hitos y en el programa estratégico de la entonces Secretaría General de Turismo plasmado en el documento conocido como Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE) para los años 2000-2006, así como en el Plan integral de Calidad Turística Horizonte 2020.

En base a todo ello, desde 1996 y con el apoyo de la Administración Turística del Estado se desarrolló el macro proyecto conocido como SISTEMA DE CALIDAD TURÍSTICA ESPAÑOLA que permitió, entre otras cuestiones, desarrollar sistemas de calidad específicos para diversos subsectores turísticos.

La implantación del SCTE en las empresas consiste, básicamente, en la aplicación de las Normas de Calidad. Para regular y supervisar este proceso se ha constituido el *Instituto para la Calidad del Turismo Español* (ICTE). ICTE es el acrónimo del Instituto para la Calidad Turística Española, único ente gestor y certificador de la Marca Q Calidad Turística, con sede en Madrid.

En el año 2000 finalmente se funda el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) con el apoyo de la Secretaría General de Turismo, como ente gestor único con carácter intersectorial. Es una asociación empresarial privada, sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es fomentar el uso de herramientas y sistemas de calidad para la mejora de la competitividad del sector turístico español.

El ICTE se financia a través de una subvención anual del Estado, al que se ha cedido la Marca Q para su promoción, así como a través de la generación de recursos propios derivados fundamentalmente de las cuotas de uso de marca de nuestros establecimientos certificados.<sup>572</sup>

Las normas del ICTE se han creado, en el seno de los llamados Comités Técnicos de Normalización (CTNs) por entidades empresariales, instituciones, asociaciones, empresarios y todos aquellos grupos sectoriales en base a diagnósticos de oferta y demanda, a partir de los cuales se establecen los requisitos, estándares de servicio y de proceso que deben cumplir los establecimientos respecto a la norma y que deseen obtener la marca Q de calidad.

En su confección se ha buscado el que, además de ser un mecanismo de garantía a los consumidores, sea asimismo una herramienta de gestión para el empresario, de manera que le permita disponer de procesos de mejora continua y adaptación a la evolución del mercado. Es importante señalar el carácter autorregulado de las Normas<sup>573</sup> han sido elaboradas y aprobadas por el propio sector, cumplen con unos requisitos mínimos de carácter intersectorial definidos por el ICTE que aseguran la coherencia entre todas las normas sectoriales desarrolladas, sin perder su vocación expansiva en la proyección internacional (ISO).<sup>574</sup>

---

<sup>572</sup> ICTE Instituto para la calidad turística española. Disponible en <http://www.ict.e.es/ESP/e/35/Marco-del-sistema/Marco-deactuacion>(consultado por última vez el 9 de junio de 2014)

<sup>573</sup> ESTEVE PARDO. J.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Marcial Pons, 2014, pág 83 y ss., ...pueden ser normas técnicas, protocolos de actuación, códigos de conducta, .etc., se están incorporando al ordenamiento jurídico, adquiriendo así la condición de Derecho objetivo, de obligada observancia y que se toman como referencia también por los poderes públicos, Administraciones y Tribunales

<sup>574</sup> ICTE Instituto para la calidad turística española. Disponible en <http://www.ict.e.es/ESP/e/35/Marco-del-sistema/Marco-deactuacion>(consultado por última vez el 9 de junio de 2014)

En cuanto al SCTE, la adhesión y participación de las empresas al mismo es voluntaria, sin que exista límite de plazos en cuanto a la inscripción. Se efectúa, esta implantación, mediante la aplicación de diferentes Herramientas de Calidad, que no son otra cosa que procedimientos escritos y formalizados que ayudan a las empresas a medir la calidad de sus servicios respecto de la Norma, establecer la satisfacción de sus clientes, planificar las estrategias de mejora y llevar a cabo las actuaciones oportunas. Dentro de estas herramientas la principal es el Cuestionario de Autoevaluación, basado en el modelo *European Foundation for Quality Management* (EFQM). Junto a éste existen otras Herramientas de Calidad, tales como el Sistema de Encuestación, el Sistema de Quejas y Sugerencias, el Sistema de Indicadores de Calidad, la Guía para el desarrollo del Manual de Calidad, la Guía para el desarrollo del Manual de Procedimientos y la Guía para el desarrollo de Planes de Mejora.

Una vez implantado el SCTE, la empresa está preparada para su certificación. Para obtenerla, la empresa debe solicitar por escrito al ICTE la realización de una auditoría externa para verificar el cumplimiento de los estándares de calidad recogidos en la Norma correspondiente. El ICTE se encarga de designar a una de las entidades auditoras reconocidas por el propio Instituto, de carácter independiente, para que proceda a auditar la empresa. El resultado es un Informe de Auditoría que recoge la valoración obtenida para los diferentes servicios de la empresa e incluye, además, el detalle de los aspectos que presentan desviaciones significativas respecto de los requisitos de la Norma de Calidad de Servicio encontrados durante la inspección física. La marca de calidad, denominada “Calidad Turística Española”, es el elemento más visible de todo el SCTE, y pueden ostentarla todas las empresas que han superado el proceso de acreditación.

Concretando en el ámbito local, la Administración cuenta con importantes instrumentos de planificación y gestión territorial, entre los que cabe destacar las figuras de planeamiento (la Delimitación de Suelo

Urbano, las Normas Subsidiarias o el Plan General de Ordenación Urbana).

A lo largo de los últimos años, con el apoyo de la Administración Central del Estado, se han impulsado una serie de planes y modelos de gestión que tratan de dar respuesta a esta especificidad y que, en poco tiempo, se han convertido en elementos de referencia para las políticas locales en materia turística. Entre ellos cabe destacar los *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, el *Sistema Integral de Calidad en Destino* (SICTED), el proyecto *Municipio Turístico Sostenible* y las *Agendas 21 Locales*.

El Sistema Integral de Calidad Turística Española en Destinos (SICTED) está contemplado dentro del Plan Director de Calidad de la Secretaría General de Turismo y es uno de los pilares del Sistema de Calidad Turístico Español (SCTE) compuesto por Sectores, Destinos, Productos y Buenas Prácticas, teniendo cada uno de ellos un nivel de exigencia y la posibilidad de obtención de un sistema de calidad. SICTED es un producto tecnológico de la Secretaría de Estado de Turismo que proporciona un sistema integral y permanente de gestión de la calidad en cualquier destino turístico nacional. El SICTED destaca por el análisis de la situación de los destinos, de la mejora y definición de estrategias competitivas adecuadas.

No obstante, el hecho que los destinos turísticos estén compuestos por diferentes unidades de decisión y gestión (administraciones, empresas, etc.), dificulta la aplicación para empresas u organizaciones con una unidad de servicio bien definida, y que resultan más difíciles de aplicar a un ámbito de gestión de carácter territorial <sup>575</sup>

---

<sup>575</sup> LACOSTA ARAGÜES, A.J. (2006): «La introducción de criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión de los municipios turísticos: la iniciativa Municipio Turístico Sostenible». En Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?, Universidad de Zaragoza, pp. 465-478.



Las otras fórmulas; los Planes de Excelencia y Dinamización Turística y el proyecto Municipio Turístico Sostenible, están directamente relacionadas con las directrices de la política turística a nivel estatal, y aunque se trata de iniciativas que carecen de valor normativo y efecto vinculante, ofrecen, como contrapartida, un marco de planificación y gestión caracterizado por la flexibilidad, la participación social y el diálogo entre el sector público y el privado. El PICTE (Plan integral de calidad del turismo español, 2000-2006), recoge estas figuras, promoviendo su continuidad, fomento e implantación. Uno de los grandes logros de este plan ha sido la apuesta de la Administración General de colaborar estrechamente con las Comunidades Autónomas y, especialmente, con los municipios, que son los que lideran los Planes en Destinos Turísticos. Para ello, se han creado estructuras permanentes de la calidad turística para orientar a las empresas. Y, se ha constituido la Mesa de la Calidad Turística Española (2005), con representación de los tres niveles de la administración pública y el sector empresarial.<sup>576</sup>

Por lo que respecta a las Agendas Locales 21, a diferencia de los otros instrumentos reseñados, no son una creación de la política turística. Su planteamiento, con un fuerte sesgo ambiental, responde a una concepción integral de la planificación territorial que intenta compaginar los tres vectores clave dentro del concepto de sostenibilidad: el ambiental, el económico y el sociocultural. La *Agenda 21* es un compromiso político global sin carácter jurídico vinculante ni objetivos fijos alcanzado en la Cumbre de Río de 1992, y que fue refrendado en Europa en la “Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles”, celebrada en Aalborg en 1994. El documento emanado de este encuentro, la *Carta de Aalborg*, en la línea de la *Agenda 21*, concedía una gran importancia a la administración municipal en cuanto a la consecución de los objetivos de sostenibilidad a escala local. Este

---

<sup>576</sup> FORONDA ROBLES, Concepción Y GARCÍA LÓPEZ, Ana María.: “La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados”, *Cuadernos de Turismo*, 23, (2009), 89-110

modelo, el de las *Agendas 21 Locales*, se ha convertido desde mediados de los años noventa en una referencia para la planificación del desarrollo sostenible a escala local

### **VIII.5.2. PLANES DE EXCELENCIA Y DINAMIZACIÓN TURÍSTICA EN LOS MUNICIPIOS**

Los Planes de Excelencia y Dinamización de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME han supuesto la generación de una nueva cultura turística en España y un claro ejemplo de cooperación con éxito entre las distintas Administraciones. Los Planes de Dinamización Turística aparecen por primera vez en la Conferencia Sectorial de Turismo de 1996, y de ahí pasarán posteriormente a los principales instrumentos de planificación turística a nivel nacional. Primero fue el Ministerio de Economía y Hacienda, luego el Ministerio de Economía y más recientemente (R.D. 562/2004, de 19 de abril), el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el impulsor público de programas mediante los que, a través de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo, se ha tenido la necesidad de recuperar y regenerar los destinos turísticos maduros, así como asegurar el desarrollo turístico de los destinos en fase de desarrollo a partir de criterios de calidad.

El turista elige las vacaciones en función del destino. Es, por tanto, esencial trabajar a este nivel que es donde se determina la calidad de la experiencia turística y el nivel más cercano de intervención y de planificación. Uno de los elementos esenciales en la mejora de la sostenibilidad del sector turístico es el mantenimiento de la competitividad y mejora de los destinos. La recuperación de un destino maduro, el desarrollo de un destino incipiente o la planificación turística en una ciudad histórica, desde el punto de vista de la sostenibilidad, no pueden darse si no intervienen todos aquellos sectores que están directa o

indirectamente relacionados con la actividad turística, especialmente, el comercio, la restauración y la oferta complementaria. La consideración del destino debe hacerse de forma integral, aunque siempre desde una visión turística y por tanto considerando al sector y a los turistas como protagonistas del programa<sup>577</sup>.

El programa de estos planes se articula mediante la firma de Convenios de Colaboración entre las tres Administraciones (general, autonómica y local) que aportan una financiación paritaria. Las Administraciones Turísticas general y autonómica desempeñan los planes un papel que no es sólo el de la cooperación financiera con los municipios, sino también el de su asesoramiento y la orientación de las actuaciones. Además, el imbricar cada plan con otros programas para el sector que dependan de ellas, considerando estos municipios como objeto preferente de actuación. Son parte firmante, además, las Asociaciones locales de empresas del sector y su participación es esencial para la toma de decisiones. Aunque se trata de inversiones públicas de apoyo a la actividad turística, la opinión de los empresarios es importante ya que ellos saben qué demandan los turistas y qué quejas refieren.

Los Planes de Excelencia Turística son un intento de promover la “excelencia” de los destinos turísticos globalmente considerados, impulsando proyectos que tienen un importante efecto de demostración, de imitación y prestigio. El Plan de Excelencia Turística no es tanto una marca como una manera de actuar, un mecanismo de actuación capaz de provocar un efecto dinamizador, tanto directa como indirectamente, sobre las localidades en las que se establecen.

Los Planes de Excelencia turística responden a los siguientes objetivos:

---

<sup>577</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Madrid, 1998.

- .- Diversificar y enriquecer de la oferta turística.
- .- Aumentar la calidad de los destinos, especialmente en lo relativo a los factores medio-ambientales que incidan en la percepción y satisfacción de los turistas.
- .- Adecuar el producto a las nuevas tendencias de la demanda.
- .- Desestacionalizar la oferta y la demanda.

Los proyectos incluidos en los Planes de Excelencia Turística no son grandes inversiones en infraestructuras básicas (depuradoras, canalizaciones de agua potable, paseos marítimos o regeneraciones de playas) que normalmente realizan otros órganos de la Administración ni tampoco suplen las distintas actuaciones de servicios públicos aunque sí se trata de acciones dentro de estos dos contextos. De lo que se trata en un Plan de Excelencia Turística es de complementar estas mejoras globales con el cuidado de los pequeños detalles fácilmente reconocibles y muy directamente percibidos por el turista<sup>578</sup>, intentando dotar de un contenido más turístico a las inversiones en infraestructuras y a la prestación de servicios. Es significativo que la principal partida vaya dirigida a proyectos dirigidos a la diversificación y el enriquecimiento de la oferta. El principal problema que tienen los destinos maduros españoles es la estacionalidad<sup>579</sup>.

Por su parte, los Planes de Dinamización Turística están dirigidos a destinos que encuentran aún en fase de desarrollo turístico y cuyo objetivo es acelerar el crecimiento y asegurar su sostenibilidad. Están dirigidos a destinos emergentes, tanto en pequeñas ciudades con importante Patrimonio histórico artístico como en aquellas poblaciones con una gran riqueza natural. No obstante, es necesaria la existencia de una cierta oferta de alojamiento turístico en la zona ya que el desarrollo

---

<sup>578</sup> Acondicionamiento y mejoras de playas, Dotación de equipamientos, Actuaciones de embellecimiento y señalización, Mejora de accesos, Dotación de zonas verdes, Recuperación urbanística y del patrimonio, Ordenación y actuaciones en medio ambiente y Diversificación y enriquecimiento de la Oferta.

<sup>579</sup> CORCHERO PEREZ, Miguel, SANDIN MORA Laura.: "Planes de excelencia y Dinamización turística", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 20, 2002, pág. 3310.

económico y social de una zona depende de ello. Realizar actuaciones de recuperación y dinamización no es suficiente para que el gasto turístico repercuta en la zona, el turista puede simplemente visitar el destino, como tan frecuentemente ocurre, y no dejar ingresos en la zona. Es importante asegurar una pernoctación que asegure que no sólo van a quedar en el destino gastos para el Ayuntamiento, como por ejemplo, de limpieza y recuperación<sup>580</sup>.

Los objetivos que se persiguen con la elaboración de un Plan de Dinamización Turística son, entre otros:

.- Puesta en valor y uso turístico de recursos (incluyendo la accesibilidad

al patrimonio).

.- Estudio y diseño de políticas y estrategias de producto, precio, promoción y comercialización.

.- Fortalecimiento e integración del tejido empresarial mediante el fomento del asociacionismo, el asesoramiento y apoyo a las empresas.

.- Creación de nuevos productos basados en la explotación innovadora de los recursos siempre en sintonía con la preservación del medio.

.- Articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino.

Los tipos de proyectos que se incluyen en los Planes de Dinamización son: la creación de nuevos productos, la recuperación del Medio Ambiente, actuaciones y puesta en valor y uso turístico de recursos, animación del destino, difusión y promoción del plan, fortalecimiento e integración de la oferta y de la estructura empresarial, etc.

---

<sup>580</sup> FUENTES GARCÍA, R.: “Los Planes de Dinamización: una estrategia de desarrollo turístico de los destinos emergentes”, en V. BOTE y L. VALDÉS, *La actividad turística española en 1998*, Madrid, 1999, págs. 551 y ss.

### VIII.5.3. PLANES ESTRATÉGICOS TURISTICOS

La idea implícita de un plan estratégico es intentar prever el futuro para comprender algunas cosas que sucederán. La planificación estratégica es un sistema de actuación que implica la realización de diagnóstico y análisis de situación; establece criterios de objetividad en cuanto a puntos fuertes y débiles de los lugares analizados e incide especialmente en las oportunidades que muestran; permite situar los problemas locales en una perspectiva comparada en relación con otros niveles (regional o nacional) y fomenta la cooperación entre el sector público y privado.

Este tipo de planificación presenta conexiones, diferencias y complementariedades con respecto a otros sistemas de planificación (Urbana, Territorial), no tiene el carácter normativo de la planificación urbana, sino solamente marca un compromiso a seguir; además, no califica suelos ni regula sus usos. Sin embargo, la planificación estratégica confiere otros valores al proceso de planificación de los que carece la urbana y sobre los que puede complementarse. La planificación urbana responde a un modelo de regulación de usos del suelo y la estratégica es un plan de acción que busca el consenso y la movilización ciudadana.<sup>581</sup> En cuanto a la territorial, tiene menos diferencias de base en relación a ésta ya que en este caso tampoco se cualifica el suelo y se usan metodologías similares. Las diferencias más notables son que la planificación estratégica se encamina a la acción, mientras que la territorial marca un escenario de futuro y dispone de capacidad normativa.

En el caso de la planificación turística, la influencia de un Plan Estratégico suele ser larga y persistente a largo plazo, marca las directrices de la política turística a seguir por el destino en un plazo no inferior a cuatro años. De su grado de acierto dependerá la eficacia de las decisiones posteriores. Da coherencia al resto de Planes y

---

<sup>581</sup> ANTON CLAVÉ S. (coord.): Planificación territorial del Turismo, Edit. UOC, Barcelona, 2005, págs. 43 y ss

Actuaciones de carácter operativo y sirve de plataforma de debate y consenso entre todos los agentes económicos y sociales involucrados.

Su contenido se ha de adaptar a las necesidades y características de cada destino y dar respuesta a cuestiones de estrategia; estrategia de desarrollo, de producto, territorial y posicionamiento.

En cuanto a la estrategia de desarrollo, se trata de conseguir que el desarrollo turístico se realice de forma armónica y equilibrada con respecto al resto de sectores y actividades, aprovechando al máximo las sinergias mutuas y determinando los objetivos de crecimiento: Número de turistas, número de pernoctaciones, ingresos turísticos, etc.

En relación a la estrategia territorial, se intenta conseguir que la implantación territorial del turismo en el municipio se realice de forma óptima desde el punto de la sostenibilidad ambiental y preservación paisajística.

La estrategia de producto, busca definir qué productos y actividades turísticas se han de potenciar y con qué prioridades.

En cuanto a la estrategia de mercado, se trata de ver cuales han de ser nuestros clientes y determinar y priorizar los mercados objetivos para cada uno de los productos o actividades turísticas propuestas.

La estrategia de posicionamiento es la decisión estratégica referente a cómo queremos ser percibidos por el mercado frente a la competencia. Ello permitirá al potencial consumidor, de forma rápida e intuitiva, asociar un determinado destino, marca o producto a un conjunto de expectativas.

El turismo es, sin duda, una actividad que puede incentivar y posibilitar la preservación del patrimonio, tanto cultural como natural. Siempre que existan marcos adecuados de regulación y control. Es preferible que sitios naturales y/o culturales sean puestos a disposición de turistas, con

las correspondientes medidas de protección y monitoreo, a que los mismos sean usados por la gente sin ningún tipo de control.

En este sentido, la planificación estratégica se constituye en una verdadera política de Estado que debe contar con el consenso de dirigentes públicos y privados, de los actores socioculturales y de los miembros de las comunidades que integran el producto turístico de un determinado destino, con el fin de compartir la visión de futuro, atenuar las incertidumbres y generar compromisos de participación activa.

La planificación estratégica turística se caracteriza por los siguientes elementos:

- El sujeto beneficiario es el residente; el turista es el usuario del destino.
- Se inicia con el reconocimiento de la totalidad situacional socioeconómica, cultural y política, del Estado y de la comunidad vinculada.
- Es flexible, pues plantea la negociación y concertación con los sectores privados y las instituciones intermedias vinculadas con la actividad.
- Contempla la participación permanente de la comunidad.
- Tiene a los municipios como unidades primarias de planificación y operación dentro del sistema turístico regional, provincial y nacional.

Previamente a cualquier intento de planificación turística, debe tenerse en cuenta la generación de actividades conectadas e integradas que prioricen delinear un proceso de desarrollo socioeconómico y cultural dentro de la comunidad. Es decir, el intento de un aprovechamiento de la actividad turística significa aportar y trabajar para el desarrollo de las estructuras y personas que integren el sistema turístico, abarcando en esa planificación a toda la comunidad local.<sup>582</sup>

---

<sup>582</sup> LA RIVA VEGAZZO, Iván.: "Planificación estratégica y turismo", *Boletín-turístico.com*, octubre 2012, disponible en <http://www.boletinturistico.com/component/k2/ite>



#### **VIII.5.4. BREVE REFERENCIA A DIVERSOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TURÍSTICA**

Hasta aquí hemos detallado algunos de los instrumentos de planificación y gestión turística que hemos considerado más importantes. No obstante, existe un buen número de ellos que sin dejar de ser trascendentes, quizás con menos intensidad que los mencionados, también se aplican con cierta asiduidad a los destinos turísticos. Hacemos una breve referencia de ellos de forma didáctica sin proceder a un análisis exhaustivo, sólo con el ánimo de cerrar el círculo de los instrumentos que se utilizan y de acercarnos al conocimiento de su mecánica y posicionamiento, así como de la guía global del sistema planificador turístico.

##### **VIII.5.4.1. PLANES DE DESARROLLO Y COMPETITIVIDAD TURÍSTICOS**

Son un conjunto de actuaciones orientadas a mejorar el “lado de la oferta” del sistema turístico de un destino, es decir, mejorar el producto y hacerlo más competitivo. Su duración, al igual que los Planes Estratégicos, suelen ser de cuatro años aproximadamente, si bien algunas actuaciones pueden comportar espacios temporales más amplios.

Debe identificar las “claves del éxito” de cada uno de los productos turísticos definidos previamente como prioritarios, identificar de igual manera las deficiencias o carencias para conseguir dicho éxito y formular los correspondientes Programas de Actuación y su priorización. Estos programas serán Generales o Específicos. Los primeros deberán

---

m/4503-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-turismo (consultado por última vez el 25 de mayo 2014).

contribuir a mejorar la competitividad de todos los productos y segmentos estratégicos; los segundos, a reforzar la competitividad de un producto concreto o un espacio turístico.

Estos Planes han de cubrir todas las áreas del “lado de la oferta” del Sistema Turístico que son las siguientes:

.- Recursos turísticos que abarca la definición de los sistemas de recursos, jerarquización y vinculaciones de los mismos (recursos “estrella”, recursos “satélite”, etc.). También abarca las propuestas de puesta en valor y aprovechamiento de los recursos turísticos y espacios naturales (centros de interpretación, senderos, miradores, etc.) incorporando criterios de sostenibilidad y conservación;

.- Alojamiento turístico, contempla el desarrollo de nuevas ofertas alojativas (según fórmulas y zonas), la mejora de la oferta alojativa actual (infraestructura física y nivel de servicio), la captación de inversiones (nacionales y extranjeras) y, la estimulación de nuevos emprendimientos por parte de la población local;

.- Oferta Complementaria y Servicios Turísticos, comprende los Programas específicos para el desarrollo y mejora de la calidad de:

- Gastronomía y Restauración
- Empresas de Turismo Activo y actividades de interés especial
- Guías Turísticos
- Información Turística
- Transporte turístico interior
- Otras actividades complementarias: oferta lúdica, oferta comercial, etc.

Incorpora al sector turístico las actividades paralelas como: artesanía, comercio local, etc., desarrolla y estimula el consumo de productos alimenticios locales por parte del sector turístico y, estimula las iniciativas empresariales locales de servicios turísticos;

.- Recursos Humanos y Capacitación, contiene el desarrollo de los Recursos Humanos para la capacitación turística en el municipio, así como las necesidades de centros y escuelas de capacitación. Propone y realiza Programas de capacitación específica a los diversos sectores:

institucional, público, gastronómico, servicios turísticos, etc., a diversos niveles (dirección, cuadro medios y personal de base). Realiza Programas de capacitación y estimulación de iniciativas turísticas locales, así como de sensibilización y hospitalidad para la población local;

.- Marco Institucional y Organizativo, comprende las directrices generales para el desarrollo organizativo e institucional del sector turístico; define los modelos de Entes de gestión y promoción turística del destino; realiza acciones de refuerzo institucional y comunitario y, estimula y sensibiliza para el fomento del asociacionismo;

.- Territorio, urbanismo y paisaje, comprende los criterios generales a tener en cuenta en el planeamiento urbanístico. Contiene también las propuestas de actuación en ordenación territorial, urbanismo y paisaje relevantes para el desarrollo turístico, así como las propuestas de protección ambiental y preservación de recursos;

.- Por último, el área de Infraestructura y accesibilidad contiene los criterios generales y prioridades en Infraestructuras y Equipamientos relevantes para el sector turístico. Accesibilidad como la aérea, la marítima o la terrestre y Equipamientos tales como: Centro de Convenciones, Spas, Deportivos, Servicios Sanitarios, Seguridad, Rescate, etc. También comprende los Suministros de servicios básicos: Electricidad, Agua, Gas, Telecomunicaciones, Tratamiento de aguas residuales, Recogida y tratamiento de residuos sólidos, Limpieza pública, Servicios sanitarios para el turista, seguridad, etc.

#### **VIII.5.4.2. PLANES DE MARKETING OPERATIVO**

El Plan de Marketing operativo es un instrumento básico para los Entes de Gestión y Promoción Turística; agrupa a todas las acciones que afectan al “lado de la demanda” del sistema turístico. Es decir, todo lo que hace referencia a la acción sobre los mercados y que constituyen una de las funciones básicas de estos Entes: Promoción, Imagen y apoyo a la Comercialización. En el mismo, se marcan las acciones concretas para

alcanzar los objetivos de carácter comercial y promocional definidos previamente en el Plan Estratégico. Su duración suele ser de unos tres años con revisiones y actualizaciones anuales.

En este Plan de deberán concretar Programas dirigidos al Consumidor Final, a los Trade o Profesionales del Turismo y, a la Población Local. Estos Programas se clasifican por áreas que deberán contener:

- Infraestructura de Marketing, dotando a los Entes de los medios y herramientas necesarios para actuar con eficacia; Bases de Datos, Bancos de Imágenes, Inteligencia e información de mercado, Manuales de Trabajo, etc. ;

- Estructuración de Productos que sirva de apoyo al sector privado para estructurar comercialmente aquellos productos que se consideren estratégicamente relevantes;

- Imagen, Marca e Identidad Corporativa, realizando acciones para crear una marca poderosa y un código de comunicación visual de gran impacto comunicativo de acuerdo al posicionamiento deseado;

- Sistemas de Ventas, realizando acciones comerciales principalmente al Trade o Profesionales del Turismo, aunque lagunas haya que dirigirlas también al consumidor final: Buy, Fram-trips, Seminarios de ventas, Workshops, Ferias, etc.;

- Publicity y Relación Públicas, planificando acciones sobre los medios de comunicación, transmitiendo su recomendación y preferencias a los públicos: Press-trips, Notas de prensa, etc.;

- Publicidad, Inserts monográficos, publicidad corporativa, publicidad exterior, Televisión, Radio, Prensa, etc.;

- Publicaciones y material promocional, definiendo las acciones en este campo: Catálogo General, Manual de ventas, Guías del viajero, Pósters, CD-Rom, Videos, etc.;

- e-Commerce, realizando proyectos relativos a la promoción y comercialización a través de Internet;

- Marketing Interno, promoviendo la inserción del turismo entre los profesionales y agentes turísticos del municipio y la sociedad local en

general para que todos ellos se impliquen en le Plan: Foro del Turismo, newsletters, Talleres de Marketing, etc.

#### **VIII.5.4.3. PLANES DE NEGOCIOS DE LOS ENTES TURISTICOS**

El Plan de Negocios (Business Plan) o Estudio de Viabilidad es un instrumento que concreta en términos económicos-financieros toda la estrategia y operativa del Ente, propone los mecanismos (comerciales, operacionales y financieros) para que el Ente sea viable desde una óptica a largo plazo.

Los Planes de Negocios son proyecciones de futuro a medio y largo plazo y sus horizontes temporales suelen situarse entre 3 ó 4 años. En un Plan de Negocios hay que tener en cuenta, entre otras muchas variantes, la definición de la Personalidad Jurídica, así como los Estatutos y Reglamento de Funcionamiento. Siendo éste un punto que hay que tener definido previamente ya que este marco jurídico y reglamentario condiciona todo el modelo de funcionamiento y por tanto, las actividades a realizar, el modo de operar y las posibilidades de financiación.

Entre las actividades a realizar y que se han de contemplar en el Plan de Negocios para evaluar su alcance en términos económicos, de inversión y de ingresos y gastos, están:

.- Información y atención al turista, se trata de las oficinas de información. Considerar que serán una fuente de gasto, pero que también pueden ser fuente de ingresos (punto de venta de servicios y merchandising).

.-Marketing (Promoción y apoyo a la Comercialización). Suelen constituir el grueso de las actividades y del presupuesto de los Entes. El Plan de Marketing Operativo es el referente que ha de servir para cuantificar económicamente estas actividades. Como hemos señalado en el apartado anterior, el Plan de Marketing, definirá con detalle cada una

de las acciones a realizar, su coste, su cronograma en el tiempo y su financiación.

.- Apoyo a la Competitividad y la Calidad. En este caso, habrá que incluir las actividades que están consideradas en los Planes de Competitividad y en cuya ejecución interviene el Ente. Entre estas actividades están los Planes de Calidad, Formación y Sensibilización, etc.

.- Planificación. Incluye los costos de las Asistencias Técnicas (propias o externalizadas) para la elaboración de Planes, Sistemas de Información y Monitoreo, etc.

.- Gestión de Servicios Turísticos. Por ejemplo bus turístico, trenes turísticos, excursiones, visitas guiadas, etc. Se deberá estudiar la viabilidad específica de cada una de estas actividades que en algunos casos puede ser muy importante en términos de generación de ingresos, si bien también pueden ser deficitarias.

.- Gestión de Equipamientos Turísticos: Palacios de Congresos, Museos, Centros de Interpretación, playas, etc. Este capítulo, por su envergadura e importancia también requiere un estudio específico.

En otro orden de cosas, el Ente a través del Plan de Negocios deberá definir el sistema organizativo y los recursos humanos necesarios, que constituyen otra de las componentes principales del presupuesto de gasto. Asimismo se definirán el resto de componentes de gastos estructurales fijos que comportará esta organización: alquileres, gastos oficinas, suministros, etc. También, se deben de explorar y evaluar todas las posibles fuentes de financiación tanto públicas como privadas y además considerar las posibles fuentes de ingresos autogenerados. En la medida en que se consigan identificar generadores propios de ingresos, aumentará la independencia financiera del Ente y será menor la carga para sus socios y asociados. Es importante evaluar el grado de estabilidad de cada una de las fuentes de ingresos a lo largo del tiempo.

### **VIII.5.5. OTROS PLANES: PLANES DE GESTIÓN DE LOS SITIOS DEL PATRIMONIO MUNDIAL Y EL TURISMO**

En la reciente dinámica de muchos de los lugares considerados por la UNESCO como ciudades del Patrimonio Mundial, resalta el protagonismo que está teniendo el turismo con efectos de signos diversos a distintos niveles (sociales, morfológicos, paisajísticos, etc.). Se está convirtiendo en un fenómeno de masas y las relaciones entre urbanismo, territorio, paisaje, patrimonio y función turística son bien evidentes.

Debido a las prácticas turísticas inadecuadas, un buen número de Sitios tienen que ser continuamente examinados por estar ese valor universal amenazado y carecer de un sistema integral de planificación y gestión que incorporen la dimensión turística. Por tanto, la mayor parte de las Ciudades y Paisajes del Patrimonio Mundial se enfrentan al reto de aprovechar las oportunidades que el turismo les brinda para poner en movimiento, de forma responsable, sus recursos y contribuir a configurar varios modelos de desarrollo. Para ello, es imprescindible trabajar en varios frentes y buscar alianzas en tanto que uno de los grandes desafíos del presente siglo es el de lograr que el turismo se incorpore a la causa de la conservación<sup>583</sup>.

Estos planteamientos están recogidos en la *Declaración de la UNESCO sobre Conservación de los Paisajes Urbanos Históricos* (2005) elaborada a partir del “Memorando de Viena”. De forma más específica, el *Manifiesto de Santiago de Compostela a favor de la Cooperación en la Conservación Activa y Gestión Sostenible de las Ciudades del Patrimonio Mundial*, adoptado en la IV Asamblea General de la Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (1999).

---

<sup>583</sup> SANZ, N.: “El patrimonio urbano inscrito en la lista de Patrimonio Mundial en América Latina y Caribe”. En P. Salmerón Escobar y N. Sanz (Coords.), *El paisaje histórico urbano en las ciudades históricas patrimonio mundial. Indicadores para su conservación y gestión*. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico – Centro del Patrimonio Mundial (UNESCO). Ed. Consejería de Cultural (Junta de Andalucía). Sevilla, 2009, págs. 23-37.

Además de estos principios de carácter general, el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO está impulsando la redacción de planes específicos de gestión para cada uno de los Sitios incluidos en su lista de Ciudades y Paisajes, que en la actualidad comprende 911 Sitios, de los que 42 se encuentran en suelo español.

A escala internacional, el común denominador en estos Planes de Gestión impulsados por la UNESCO es la presencia en los mismos de una preocupación importante por el turismo. Obviamente, se aprecia esta preocupación en los sistemas de gestión correspondientes a los hitos monumentales de renombre turístico a nivel planetario, caso de la Torre de Londres cuyo Plan data de 2007, pero también aparece reflejada en espacios de mayores dimensiones y complejidad funcional. Por ejemplo, en Italia, aplicado por el Ministero per I Beni e le Attività Culturali, 2004, se señala que el plan debe fundamentarse en un entendimiento del Sitio como un sistema cultural formado por diferentes subsistemas (recursos territoriales de tipo patrimonial, recursos humanos y sociales, servicios de accesibilidad, servicios de acogida y empresas) donde el turismo cultural constituye un vector crucial de valorización. En la fase propositiva se plantea recurrir al concepto de “sistema turístico local”, directamente enunciado en la legislación italiana de turismo y estudiado en nuestro epígrafe X.3.2., como instrumento de mediación entre el ámbito territorial correspondiente al Sitio (de límites bien definidos) y el área donde se producen los procesos de desarrollo (sujeta a una geometría variable). En el Plan de Gestión del Centro Histórico de Florencia (2006) se hace explícita la preocupación por la concentración del flujo de visita sobre un “triángulo de oro” (Accademia, Ponte Vecchio, Palazzo Pitti...) y la creciente importancia de un turismo de corta estancia que degrada la ciudad. La parte tercera del Plan aborda la estrategia de actuación, articulada en cuatro grandes planes de acción: 1) Tutela, conservación y valorización del patrimonio; 2) Investigación; 3.) Movilidad y ambiente; y 4) Turismo, con proyectos como la carta de Museos.



En Alemania, en la guía editada por la Comisión Alemana de la UNESCO, se considera la presión turística como una de las amenazas potenciales que pueden afectar la preservación de los valores de los Sitios, una amenaza situada al mismo nivel que el cambio climático, los desastres naturales y la sobrepoblación. En todo caso se señala la necesidad de incorporar en los planes de gestión los mecanismos que minimicen este riesgo (medidas de gestión del flujo de visitantes, sistemas de control del tráfico rodado, etc.) e impulsen un mayor conocimiento de la idea de Patrimonio Mundial y los valores de cada Sitio (centros de visitantes, organización de visitas guiadas, etc.)<sup>584</sup>.

En Portugal, la ciudad de Évora, que cuenta con una dilatada y coherente política de protección patrimonial y recuperación urbana, se plantea un modelo intermedio. Su Plan de Gestión (2009) incorpora la idea de proyecto integral para el centro histórico, con implicación de múltiples agentes y una voluntad explícita de juntar y coordinar ideas para crear sinergias que permitan afrontar los nuevos retos, siendo el marco de referencia para la actuación municipal y para otras entidades.

En sentido estricto, el Plan de Gestión, tras el pertinente encuadre, caracterización y diagnóstico de la realidad urbana, se define como un instrumento para la gestión integrada del ámbito protegido, buscando integrar contenidos de planes e instrumentos legales en vigor (Plan de Urbanización y Plan Director Municipal) y coordinando intervenciones públicas y privadas. Como marco operativo para la cooperación y la concertación se definen doce programas de actuación: 1) Investigación, estudio, inventario y divulgación; 2) Instrumentos de planeamiento y gestión del territorio; 3) Preservación y valorización del patrimonio; 4) Vivienda; 5) Ambiente urbano; 6) Modernización de infraestructuras; 7) Sistema de movilidad; 8) Desarrollo y cohesión social; 9) Actividades de base económica; 10) Artes y equipamientos culturales; 11) Universidad; 12. Plan Especial de Emergencia. Las cuestiones relacionadas con el

---

<sup>584</sup> RINGBECK, B.: *Management Plans for World Heritage Sites. A practical guide.* (2008). German Comision for UNESCO, 2008.

turismo se contemplan en el marco de la caracterización funcional y social del centro histórico, en relación con los conflictos entre residentes y otras actividades, en los riesgos de una posible recesión de la actividad y las oportunidades de las inversiones turísticas en la ciudad intramuros, etc.

A nivel propositivo, las referencias al turismo se plantean en el programa sobre Actividades de base económica. De una parte, se opta por el turismo como vector de diversificación funcional del centro histórico y del conjunto de la ciudad. De otra, se apuesta por la diversificación, cualificación y certificación de la oferta turística local. en el Plan de Gestión del centro histórico de Oporto (2010) se considera el creciente número de visitantes como una oportunidad, elemento diferenciador y sostén de la oferta turística regional. Uno de los cinco objetivos estratégicos alude al turismo (*“contribuir para a excelência da experiência turística no Centro Histórico do Porto”*) y uno de los cinco ejes estratégicos corresponde al turismo, articulado en cinco grandes programas y catorce proyectos específicos.<sup>585</sup> Como se observa en los ejemplos de Florencia (Italia) y Oporto (Portugal), la diversidad de puntos de partida implica tratamientos del turismo totalmente diferentes.

En cuanto a las referencias españolas, las políticas urbanísticas, las turísticas y las patrimoniales no son normalmente coincidentes, lo que genera no pocos problemas. El turismo es tan importante y tiene tal capacidad de transformación de los paisajes y de las sociedades que no puede quedar fuera de control, siendo necesaria su plena incorporación a la gestión patrimonial en el marco de planteamientos de multifuncionalidad y de integración paisajística. Sin embargo, la preeminencia que en España ha tenido y sigue teniendo el planeamiento urbanístico, ya sea general o especial, explica que exista cierta resistencia y dificultad a

---

<sup>585</sup> TROITIÑO VINUESA, Miguel A., GARCÍA HERNANDEZ María y CALLE VAQUERO, M. “Las actividades turístico-recreativas en los Planes de Gestión de los Sitios Patrimonio Mundial. El caso de Aranjuez, Paisaje cultural de la Humanidad”, *Cuadernos de Turismo* 2011, nº 27, págs. 907-929.

la hora de impulsar los planes demandados por la UNESCO.<sup>586</sup> En consecuencia, a diferencia de lo que ocurre en Alemania o Italia, no se cuenta con guías metodológicas de carácter general y apenas si se ha avanzado en la elaboración de los planes. Entre otras experiencias, cabe destacar el Plan Director del la Alhambra y el Generalife, el conjunto de planes de las ciudades Patrimonio de la Humanidad de Castilla y León (Ávila, Salamanca y Segovia), y el Plan de Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez.

El Plan Director de la Alhambra y el Generalife (2007-2015),<sup>587</sup> del que explicitaremos su contenido en capítulo posterior, responde a la actuación de un Patronato que funciona como una instancia administrativa, planificadora y gestora de naturaleza integrada. Orientado a la coordinación, modernización y gestión activa del conjunto monumental, el Plan se articula alrededor de cuatro grandes líneas estratégicas: 1) Preservación; 2) Uso sostenible de la Alhambra; 3) La Alhambra como paisaje cultural; y 4) La Alhambra en la sociedad de la información y del conocimiento. La dimensión turística, clave en la funcionalidad actual de la Alhambra, se aborda de forma específica en la línea estratégica de uso sostenible, en relación a espacio y función, visita pública, planificación turística, itinerarios alternativos, movilidad, accesibilidad, tráfico y transporte y recursos humanos y materiales.

En el caso de Castilla y León el impulso para la redacción de los planes de gestión deriva de la administración regional, habiéndose obtenido una respuesta bastante variable por parte de las entidades locales. Tomamos como referencia el Plan de Gestión de la Ciudad Antigua de Ávila y sus Iglesias Extramuros, impulsado por la Dirección

---

<sup>586</sup> TROITIÑO VINUESA, M.A.: “Ciudades Patrimonio de la Humanidad y turismo: un marco general de referencia”. En M.A. Troitiño Vinuesa, M de la Calle Vaquero, A. Ruiz Lanuza y C. Hiriart Pardo (Coords.), *Dinámicas funcionales del turismo y sus impactos en las Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Estudios comparados entre España y México*. Guanajuato (México). Ed. Universidad de Guanajuato, 2010, págs. 13-36.

<sup>587</sup> VILLAFRANCA, M. M. y SALMERÓN, P. (Dir.): *Plan Director de la Alhambra y Generalife*. Patronato de la Alhambra y Generalife. Consejería de Cultura. Granada, 2010

General de Patrimonio de la Junta en colaboración con el ayuntamiento de la ciudad. Este Plan, aún en proceso de elaboración, se define como “un instrumento orientado a la gestión integral de la ciudad”, una herramienta eficaz para la gestión del cambio, la administración y coordinación, la articulación de valores, agentes, organismos y mecanismos de seguimiento, monitorización y revisión. Se propugna una actitud activa ante los valores culturales que permita incrementar su papel como medio de dinamización y desarrollo social y económico. La dimensión estrictamente patrimonial se vertebra en una directriz transversal de Patrimonio y Cultura y los factores no estrictamente patrimoniales se articulan en tres ejes: 1) Patrimonio y Territorio; 2) Patrimonio y Sociedad; y 3) Patrimonio y Economía. En la declaración de significados se apuesta por el sistema patrimonial urbano como modo de comprender la ciudad y sus valores universales y, finalmente, se contempla el Plan Especial de Protección como uno de los instrumentos de desarrollo del Plan de Gestión.

En el caso de Castilla-La Mancha referido al Plan de Gestión del Paisaje Cultural de Aranjuez, este es un instrumento necesario no sólo para cumplir con las exigencias de la UNESCO sino también para dotarse de una herramienta eficaz para la gestión de una realidad territorial extremadamente compleja. El Avance del Plan, elaborado en el marco de un convenio de la Fundación con el Grupo de Investigación Paisaje Cultural de la Escuela Superior de Arquitectura de Madrid y Gómez Atienza Arquitectos, se presenta en junio de 2010. El Avance, que corresponde fundamentalmente a un documento de análisis y diagnóstico, está estructurado en once grandes apartados: 1) Los problemas de delimitación; 2) Los canales de riego; 3) La actividad agrícola en las huertas y sotos históricos; 4). Las alineaciones arbóreas de las huertas; 5) Los sotos de ribera; 6) Jardines y huertas: un análisis comparativo; 7) El patrimonio urbano y arquitectónico; 8) El patrimonio arqueológico en el municipio de Aranjuez; 9) Marco territorial del Paisaje Cultural; 10) Destino patrimonial de turismo y ocio; y 11) Propiedad y gestión.

A raíz de lo planteado en los epígrafes anteriores se pueden plantear una serie de reflexiones de carácter general. Cabe destacar que los Planes de Gestión demandados por la Unesco constituyen una excelente oportunidad para abordar esquemas de intervención integral en los Sitios del Patrimonio Mundial. Existen notables diferencias en las guías metodológicas elaboradas a nivel nacional, guías que sirven de orientación para el diseño e implementación de los planes de cada sitio. De entre los documentos consultados, la Guía de la Comisión Alemana de la UNESCO responde al enfoque patrimonial más tradicional, muy centrado en el bien inscrito y con una percepción del turismo como problema. En cambio, el documento elaborado por la Administración Cultural Italiana presenta un tratamiento más innovador, con interesantes referencias a nivel temático (turismo como vector potencial de desarrollo). En España, que carece de una guía de este tipo, existe notable tensión entre las iniciativas a nivel estatal, regional y local.<sup>588</sup> La preeminencia que entre nosotros ha tenido y sigue teniendo el planeamiento urbanístico, ya sea general o especial, explica que exista cierta resistencia por parte de los ayuntamientos a la hora de impulsar planes integrales en la formulación de la UNESCO. En buena medida se está desaprovechando la experiencia y avances resultantes de instrumentos como las áreas de rehabilitación integrada, los planes de dinamización y excelencia turística, o los planes estratégicos de cultura de ámbito local.

---

<sup>588</sup> TROITIÑO VINUESA, Miguel A., GARCÍA HERNANDEZ María y CALLE VAQUERO, M.: “Las actividades turístico-recreativas en los Planes de Gestión de los Sitios Patrimonio Mundial. El caso de Aranjuez, Paisaje cultural de la Humanidad”, *Cuadernos de Turismo* 2011, nº 27, págs. 907-929.

## VIII.6. PLANES SUBREGIONALES

En el ámbito autonómico, concretamente en el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a partir de los años noventa comienza a adquirir un papel relevante la planificación turística. Así, se pone en marcha, en 1993, el Plan de Desarrollo del Turismo en Andalucía (Plan DIA), con el fin de afrontar la situación de recesión en que se encontraba el sector desde finales de la década anterior. Supone uno de los primeros ejercicios de planificación integral del turismo y tenía como objetivo general: aumentar la rentabilidad social del turismo andaluz a través de su cualificación productiva.

Como mandato de la ley del Turismo de Andalucía de 1999, se aprueba el Plan General de Turismo (2003-2006) cuyo objetivo final era consolidar el turismo como un sector clave para el desarrollo futuro de Andalucía. Concluido este plan, el marco de referencia en materia de planificación turística lo marca el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2008-2011) que supone una implicación más directa en la mejora del destino y la incorporación de un mayor número de actores.

Estos tres planes, de ámbito regional, representan la evolución del modelo de planificación en Andalucía. Mientras que el Plan (DIA) responde a una planificación físico-espacial, el Plan general de Turismo de Andalucía 2003-2006 se sustenta más en el modelo de planificación comunitaria, de igual forma que el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 se inspira en el modelo de planificación estratégica y de sostenibilidad propio de la última generación de planes turísticos.

Estos planes regionales descritos han sido el marco fundamental para la instrumentalización de los planes subregionales que desde la década de los años noventa del pasado siglo el Gobierno andaluz ha venido impulsando. Son planes Turísticos con diferentes denominaciones y llevados a cabo en colaboración con diferentes niveles de la

Administración. Se pueden distinguir entre ellos; planes de Primera, Segunda y Tercera Etapa o Generación.<sup>589</sup>

Los de Primera Etapa tuvieron lugar principalmente en los años 90 y hasta el año 2002, en los que los actores implicados eran el Gobierno central, el Gobierno regional y los Gobiernos locales del ámbito territorial afectado; los de la Segunda Etapa, coinciden con la elaboración del Plan general de Turismo de Andalucía 2003-2006; éstos impulsados directamente por el Gobierno andaluz, aunque algunos de ellos fueron impulsados por el Gobierno regional y la administraciones locales (Los Planes de Actuación Turística Territorial Preferente), exigiendo, cuando existían, la participación de las asociaciones de empresarios turísticos con el objeto de avalar las acciones para la mejora de la oferta turística.

Los de la Tercera Etapa o Generación, se insertan en la denominada Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía (ETS) incorporando, como actores al Gobierno regional, Empresarios y Gobierno local. Así, esta tercera etapa supone, en definitiva, un avance hacia el modelo de planificación estratégica sostenible en que lo regional y lo local adquieren un papel fundamental, no sólo para su diseño, sino también para su ejecución e implementación.

Como podemos apreciar, a medida que avanzamos en el tiempo, el grado de descentralización es progresivo, afianzándose en esta tercera etapa, haciendo aún más necesaria que nunca la planificación turística y no sólo como forma de garantizar la conservación y el uso de los recursos turísticos sino también debido a la intervención de diferentes niveles de la Administración pública como son la estatal, la autonómica y local. Así, “La ausencia de una planificación puede producir la dispersión de esfuerzos o actuaciones contradictorias por parte de los distintos

---

<sup>589</sup> MERINERO RODRIGUEZ, R., BETANZOS MARTÍN, J.M. y DORADO RUBÍN, M.J.; “La Planificación turística de escala subregional: una aproximación a sus características básicas en Andalucía” *CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES*, Nº 178, 2013, págs. 709-729.

niveles jurisdiccionales implicados y no sólo de éstos, sino también de los diferentes agentes sociales y económicos que operan en el sector turístico”<sup>590</sup>

Por tanto, el análisis de la planificación turística obliga a detenerse en el análisis de los distintos niveles territoriales donde esta se desarrolla. En España a pesar de existir Planes Marcos, del análisis normativo en materia de turismo pueden observarse dos aspectos fundamentales: la heterogeneidad de normativas y la dispersión planificadora que: “se manifiesta en la muy distinta forma de tratar el proceso de planificación turística, en unos casos se formulan con precisión los ingredientes del proceso planificador, en otros; sólo queda referido por su nombre o se le da una terminología más o menos exótica que aluden a distintos niveles competenciales (directrices, planes estratégicos, planes generales, planes de actuación turística integrada, programas de dinamización, etc.”<sup>591</sup>

#### **VIII.6.1. PLANIFICACIÓN TURÍSTICA SUBREGIONAL**

En cuanto al análisis de uno de esos niveles, concretamente la planificación subregional que acabamos de abordar, podríamos decir que esta es “novedosa en el tiempo” ya que, como hemos comentado anteriormente, el brote planificador turístico se inició allá por los años sesenta, siendo la misma instrumento de gran importancia para articular la intervención pública en la mejora de la oferta de territorios y destinos

---

<sup>590</sup> LOPEZ BONILLA, J.M. y LOPEZ BONILLA, L. M.: “La Capacidad de Carga Turística: revisión crítica de un instrumento de medida de sostenibilidad” en El Periplo Sustentable, nº 15, 2008, págs. 123-150.

<sup>591</sup> RIVAS, J. y MAGADAN, M.: Planificación turística autonómica. Dimensiones y perspectivas. Septem Ediciones, Oviedo, 2008, pág. 1.



turísticos concretos, respondiendo a los diferentes modelos de planificación de ámbito estatal o regional que la han impulsado.

Su desarrollo en Andalucía, es decir, el proceso de planificación turística a escala subregional se ha desarrollado a través de la puesta en marcha de diversos instrumentos impulsados todos ellos en el marco de la estructura organizativa y de acuerdo a la conformación normativa establecida por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía. Todos estos planes se incluyen en el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía, 2008-2011, que sustituye al anterior de 2003, aprobado por Decreto 261/2007, de 16 de octubre (Boja núm.230, de 22 de noviembre de 2007), en tanto se apruebe el nuevo Plan General 2014-2020, ya aprobada su formulación mediante Decreto 38/2013, de 19 de marzo, siendo el documento marco de la planificación turística integral de Andalucía y del que se asumen de forma implícita todos sus principios y objetivos generales. A su vez, dicho plan derivaba de un acuerdo, el III Pacto por el Turismo, suscrito por el Gobierno andaluz, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y los sindicatos UGT y CCOO, para desarrollar diversas actuaciones y programas acordes con la realidad turística de la región, la oferta y la demanda turística y respetando los aspectos que afectan al territorio: medioambientales, económicas, sociales y culturales.

Estos instrumentos de planificación turística subregional los podríamos describir por su; tipo, rasgos y ámbito geográfico de intervención. Así, el Plan de Excelencia Turística (PET) cuyo rasgo básico es perseguir una mejora en la calidad de los destinos turísticos dirigido a la recuperación y regeneración de destinos maduros, como los del litoral o grandes ciudades monumentales. Su ámbito geográfico de intervención es: Destinos maduros;

.- Plan de Dinamización Turística (PDT), dirigido a destinos emergentes con el objetivo de acelerar el crecimiento y a asegurar su sostenibilidad. Su ámbito geográfico es: Destinos emergentes;

.- Plan de Dinamización de Producto Turístico (PDPT), sus rasgos básicos son el potenciar la promoción de nuevos mercados turísticos de cooperación con las distintas administraciones con el objetivo de mejorar la oferta. Su ámbito geográfico es: Destinos emergentes;

.- Plan de Competitividad (PC), sustituyen a los anteriores (PDPT). Sus rasgos son la diferenciación y especialización de comarcas con alto potencial turístico o destinos con proyección internacional, promoviendo el desarrollo de productos específicos y de potencial desestacionalizador. Su ámbito geográfico es: Las Comarcas con potencial turístico y destinos con proyección internacional;

.- Municipio Turístico (MT), mecanismo para compensar el desequilibrio financiero por la sobreprestación de servicios municipales motivada por la afluencia de turistas. Su ámbito es: Los Municipios entre 5000 y 100.000 habitantes;

.- Plan Turístico de Grandes Ciudades (PTGC), acción destinada para la mejora del turismo urbano centrado en el consumo de recursos culturales. Se dirigen a la diversificación de la oferta en las ciudades ampliando su espacio turístico y creando nuevos productos. Su ámbito geográfico es: Los Municipios de más de 100.000 habitantes;

.- Programa de Recualificación de Destinos (PRD), programa para la recualificación y reposicionamiento de destinos maduros del litoral con el objetivo de aumentar la calidad y la competitividad, mediante la rehabilitación del patrimonio y del espacio turístico, bajo las premisas de sostenibilidad, rentabilidad socioeconómica, y diferenciación. Su ámbito se concentra en los Destinos maduros del litoral;

.- Plan Turístico (PT), acciones que pretenden el desarrollo de destinos turísticos de la calidad y un crecimiento sostenible y coherente. Su ámbito se refiere a las Comarcas y Municipios;

.- Iniciativa de Turismo Sostenible (ITS), medidas dinamizadoras y participadas dirigidas a espacios con potencial turístico que cuentan con recursos patrimoniales en ámbitos geográficos de características naturales, culturales y económicas homogéneas;

.- Iniciativa de Ciudades Turísticas (ICT), dirigida a crear espacios turísticos en redes de ciudades y a establecer rutas culturales o itinerarios

turísticos mediante una gestión integrada de los recursos patrimoniales en un marco geográfico coherente, para ofertar productos de turismo de naturaleza, cultural o monumental. Ámbitos geográficos con características homogéneas.

En cuanto a la cobertura territorial, el nivel de desarrollo de estos planes se traduce en un 86,4% de los municipios andaluces, afectando al 91,5% de la superficie regional, y al 89,8% de la población. El PT (Plan Turístico) es la figura que mayor cobertura ofrece, no sólo en el número de planes aprobados sino también en número de municipios y superficie afectados por dichos planes. En cambio, la ITS (Iniciativa de Turismo Sostenible) incide sobre un mayor conjunto de población (42,7% frente al 40,3% de los PT).<sup>592</sup> La administración regional andaluza ha sido la gran impulsora en el proceso de expansión de estos instrumentos. Así, el 85,9% de los planes han sido aprobados por la Administración autonómica, mientras que el resto han sido realizados en colaboración con la Administración central. En todos ellos, hay que destacar la participación de la Administración local, como promotores de programas y en la inversión realizada.<sup>593</sup>

## **VIII. 7. FASES DEL PROCESO PLANIFICADOR**

Después de este obligado recorrido por el tiempo y por los distintos niveles de planificación turística (Estatal, Regional o Autonómica, Subregional y Local), así como por la general necesidad planificadora del turismo, en el que hemos detallado Planes Marco, Planes Regionales y

---

<sup>592</sup> INFORME DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SIMA, 2012. <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/publicaciones/17345.pdf> (consultado por última vez el 28 de enero de 2014).

<sup>593</sup> MERINERO RODRIGUEZ, R., BETANZOS MARTÍN, J.M. y DORADO RUBÍN, M.J.; “La Planificación turística de...”, pags. 709-729.

diversos Planes subregionales, referiremos algunos ejemplos concretos de destinos donde la Industria turística se ha visto relanzada, organizada, encauzada, patrocinada, promocionada, desarrollada, guiada... por la intervención administrativa a través de alguno o algunos de estos planes, individuales o con el concurso o solapamiento de otros, ya sean de niveles estatales, regionales o subregionales y locales, con el claro objetivo de dejar constancia de la importancia trascendental que los Planes Turísticos han tenido y tienen para la Industria Turística y para el desarrollo del sector.

El desarrollo del proceso de planificación estratégica del turismo debe obedecer a una determinada secuencia que comprenda un número de fases cronológicas. En una primera fase, se deberá evaluar y analizar la gestión llevada a cabo hasta el momento del inicio del Plan. Con este objetivo, a partir de los resultados operacionales debe procederse a analizar: la significación económica del turismo, las repercusiones sociales y/o culturales a que éste pudiera haber dado lugar, su impacto medioambiental y, eventualmente, su significación desde el punto de vista político.

Lo importante a destacar aquí realmente, es el hecho de que esta primera fase es la que permitirá obtener un cabal conocimiento sobre la verdadera contribución que el turismo, a través de sus atributos, brinda a su desarrollo en general, así como sobre los aspectos negativos que, eventualmente, pudieran haberse presentado como consecuencia de su desarrollo.

Sin un conocimiento previo en relación a la significación del turismo en cada uno de los campos anteriormente señalados, no sería posible afrontar con éxito los trabajos correspondientes a la segunda etapa, la cual constituye, sin duda, la fase fundamental de todo el proceso, por cuanto será a partir de ella precisamente, tal como se podrá observar en el siguiente punto, que se desencadenará el conjunto de decisiones que

guiarán la planificación y conducción de la actividad turística al nivel requerido.

La segunda fase, que podríamos denominarla como de evaluación de la posición del turismo, es la fase más importante de todo el proceso de planificación estratégica del turismo, ya que en base a los resultados de las evaluaciones que aquí se realicen, se tomarán las decisiones de política turística y, por ende, las de estrategia de desarrollo del sector. Por esta razón, los objetivos de esta segunda fase son la evaluación del turismo en el marco de; las prioridades nacionales, regionales o locales de desarrollo, el sector o los sectores de la comunidad involucrada en el mismo, y la industria turística.

Del resultado de las evaluaciones anteriores surgirán unos planteamientos a la vista de las oportunidades y/o los problemas existentes para el desarrollo del turismo, los cuales, nos permitirán dar respuestas a las siguientes interrogantes: ¿Es necesaria una nueva orientación del turismo?, ¿Es necesario modificar la estrategia de desarrollo?, ¿Es necesario encarar nuevos programas de acción? Estos planteamientos nos llevan a contemplar que no siempre es necesario cambiar las políticas, o que la evaluación llevada a cabo; serán los resultados de las estrategias de desarrollo que determinarán en última instancia las acciones a seguir en este sentido.

Una tercera fase, que podríamos llamar de formulación de la política turística, estaría destinada a clarificar los objetivos generales del desarrollo turístico y la formulación de la política que orientará las acciones tendentes a su consecución. En términos generales, la política no es más que la conducta a adoptar en la conducción de una determinada actividad. En el caso concreto del turismo, por política turística entenderemos al conjunto de decisiones en materia turística, que integradas armónicamente en el contexto de la política nacional de desarrollo, orientan la conducción del sector, y norman las acciones a seguir, traduciéndose en planes y programas de desarrollo sectorial.

La política turística es, pues, la guía amplia que orientará el desarrollo del sector, mientras que la estrategia constituye el medio para el despliegue de los recursos disponibles, hacia el logro de los objetivos.<sup>594</sup>

La que podríamos denominar cuarta fase, se centra en la determinación de la estrategia de desarrollo, que sería, una vez definidos los objetivos y formulada la política que orientará la conducción del sector, el siguiente paso consistente en dicha determinación. En términos generales puede decirse, tal como ya fuera mencionado, que la estrategia es el medio empleado para el despliegue de los recursos disponibles hacia el logro de los objetivos propuestos, y algunos especialistas la definen como: el plan que determina la forma como la organización puede alcanzar sus objetivos finales, a la luz de las presiones de la competencia y las limitaciones de sus propios recursos.<sup>595</sup> Es por esta razón que en la práctica se habla indistintamente de estrategia, o bien de plan estratégico general.

## **VIII. 8. ESTUDIO DE CASO: PLANIFICACIÓN TURÍSTICA DE LONDRES**

Después de ver tipos de planes y fases de los procesos planificadores turísticos, con el propósito de apreciar su aplicación en vivo, desarrollamos el proceso de planificación en algunos destinos turísticos que por su peculiaridad, aunque también por su generalidad como modelos de otros muchos, nos pueden servir de ejemplo.

---

<sup>594</sup> ACERENZA, M. A.: "Planificación estratégica del turismo Esquema Metodológico", *Revista Estudios Turísticos*, nº 85, 1984, págs. 47-70.

<sup>595</sup> ANSOFF H. Igor, "Business Strategy". Penguin Modern Management Reading, Londres, 1977, pág. 151.

Derivando nuestros formulismos y planteamientos a casos concretos en los que nos consta que la planificación ha sido útil y necesaria, exponemos un claro ejemplo, que podría ser cualquier ciudad española o europea, como es la ciudad de Londres considerada como la más importante de Europa en turismo metropolitano, acreedora pues, a una necesaria organización planificadora como veremos después.

Con objeto de tener una más amplia perspectiva global del ente local que en el ámbito turístico vamos a detallar, y con propósito comparativo con los demás entes locales estudiados, es conveniente disponer de una mejor comprensión del sistema general de administración local de Londres que no ha sido objeto, como si lo han sido los demás destinos turísticos referenciados, de consideración y estudio.

La organización administrativa de Londres se ha visto sometida a numerosos cambios desde el siglo XIX. *La Local Government Act 1888* estableció el Consejo condal de Londres, que se completó mediante la *London Government Act*, de 1899, que establecía 28 condados metropolitanos (metropolitan boroughs councils) en Londres y la Corporación de Londres (Corporation of London). Décadas más tarde, tras tres años de estudio por una Comisión Real, la *London Government Act*, 1963, creó una estructura en dos niveles: 32 municipios londinenses (London Boroughs), 12 ó 13 en el interior de Londres (Inner London) y 20 en el exterior de Londres (Outer London), y el Consejo del Gran Londres (Greater London Council, GLC). Los Boroughs debían prestar la gran mayoría de los servicios: vivienda, servicios sociales, carreteras no metropolitanas, bibliotecas, etc.; dejando a la GLC las tareas más estratégicas: bomberos, ambulancias, carreteras principales, turismo, etc.

El Gobierno conservador elegido en 1979 introdujo numerosas reformas en el ámbito local. El Libro Blanco de 1983: *Streamlining the cities White Paper*, propuso la supresión del GLC y de 6 consejos condales metropolitanos y su sustitución por agencias ad hoc y joint

boards. Se pretendía reducir la burocracia, suprimiendo el nivel superior de las autoridades locales en las áreas metropolitanas y transfiriendo sus funciones a los consejos municipales. De este modo se simplificaría el modelo, haciéndolo más accesible y promocionando la democracia, al situar más poder al nivel más cercano al ciudadano. De paso, con esta medida se acabarían las disputas políticas entre las autoridades metropolitanas del nivel local superior y el Gobierno central, cuando estaban controlados por distintos partidos políticos.<sup>596</sup> A pesar de la oposición de ambas Cámaras (de los Lores y de los Comunes), el Gobierno Thatcher aprobó la Local Government Act 1985. Esta Ley suprimió el GLC y los 6 consejos condales metropolitanos y estableció una Autoridad Interna de Educación de Londres (Inner London Education Authority-ILEA) elegida directamente.

Años después, el Gobierno de Blair elaboró un Libro Blanco para someter a referéndum un nuevo modelo de Gobierno en el área londinense, dirigido por un alcalde elegido directamente y por una Asamblea de 25 miembros que controlaría su poder.

El referéndum, celebrado el 7 de mayo de 1998 sólo tuvo un 30% de participación, pero la opinión fue muy favorable al cambio del sistema de Gobierno londinense (72%). Estos cambios se reflejaron en la *Greater London Authority Act* (GLAA) 1999, una ley extremadamente detallada (con 425 secciones) que reformó el sistema de Gobierno de la ciudad. Mediante esta ley se creó la Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority), que se configura como un ente corporativo (art. 1 (1) y (2) GLAA 1999). La autoridad se compone del alcalde de Londres y de la Asamblea de Londres (London Assembly) (art. 2 (1) GLAA 1999). La Asamblea se compone de 25 miembros de los cuales 14 son miembros de *Assembly constituencies* y 11 son miembros para el conjunto del Gran Londres (art. 2 (2) GLAA 1999). Las *Assembly constituencies* son las áreas especificadas mediante una orden por el secretario de Estado (art.

---

<sup>596</sup> WILSON, David y GAME, Chris, *Local Government in the United Kingdom*, 4º ed., Palgrave, China, 2006, pág.61



2(4) GLAA 1999). Posteriormente, la *A Mayor and an Assembly for London Act Greater London Authority (GLA)*, 2000 estableció la Asamblea del Gran Londres <sup>597</sup>elegido directamente para Londres. En mayo de 2000, los londinenses eligieron una Asamblea de 25 miembros y eligieron directamente a su alcalde. El alcalde, rodeado de un equipo de políticos nombrados por él, dirige los sectores más importantes para el conjunto de la población del Gran Londres: planificación urbanística, transporte, desarrollo económico, medio ambiente, cultura, medios de comunicación, ocio, bomberos y policía.<sup>598</sup>Londres es, así, un caso especial de Gobierno híbrido local o regional.<sup>599</sup>

Por último, hay que mencionar que recientemente la *Greater London Authority Act 2007* ha reformado el Gobierno de Londres en la misma línea iniciada por el Gobierno de Blair. El alcalde y la Asamblea han recibido más competencias, especialmente, en materia de vivienda, lucha contra el cambio climático, planeamiento urbano, cultura, salud, gestión de residuos y Turismo.

Una vez referido el sistema de administración de la ciudad de Londres, tanto en el caso de Londres, como en el de Barcelona que lo acometeremos posteriormente con la idea de diversidad y de afianzar más nuestra tesis, nos centraremos en la problemática de la planificación, entendida ésta como una función pública de intervención administrativa a través de la cual las Administraciones Públicas regulan una determinada área de actividad con un cierto carácter de globalidad y marcan las

---

<sup>597</sup>LONDON. GOV. UK.: Greater London Authority, [http://www.london.gov.uk/assembly/assembly\\_about.jsp](http://www.london.gov.uk/assembly/assembly_about.jsp) LONDON. GOV. UK. <http://www.london.gov.uk/londonissues>

<sup>598</sup> AJA FERNÁNDEZ, Eliseo.: “La devolution a Escocia, Gales e Irlanda del Norte”, en Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de principios de la Unión Europea, Fundación Carles Pi y Sunyer d’estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2003, pp. 150 y ss.

<sup>599</sup> WILSON, David y GAME, Chris.: *Local Government in the United Kingdom*, 4º ed., Palgrave, China, 2006, pág.14

políticas públicas a desarrollar dentro de dichas áreas a la vez que determinan el marco jurídico de su desarrollo .

En la anterior y pasada política turística de Londres, se podría decir que las distintas posturas políticas respecto al turismo van desde un tratamiento de laissez-faire, (liberal) con el cual el turismo se desarrolla de acuerdo con las leyes del mercado, hasta una planificación guiada por controles de desarrollo y consecuentes líneas de actuación.

En las últimas estrategias para el turismo londinense se han tomado elementos de ambos tratamientos. Entre los años setenta y ochenta la política turística de la ciudad desarrolló varios cambios, así como la administración local de Londres y, de igual forma, se dieron sustanciales cambios en la política de economía nacional. La idea del desarrollo turístico, cambió de ser algo basado en los efectos de la legislación nacional, a una idea que implicaba un tratamiento de cooperación entre los sectores público y privado y descansar más en las fuerza del mercado.

#### **VIII.8.1.DESARROLLO TURISTICO Y PROCESO PLANIFICADOR**

Hasta 1974, Londres estaba desprovisto de un plan turístico. El primer plan explícito para el desarrollo turístico apareció en esa fecha. Hasta ese momento, la política turística se había desarrollado, indirectamente por vía central del gobierno, encuadrándola genéricamente en el departamento de política industrial.

A principios de los años setenta, el Gran Consejo de Londres (Greater London Council) (GLC) convencido de la importancia del turismo, procede a un detallado examen del turismo en la capital. De esta forma, se intentaron identificar los problemas del sector turístico en Londres. El

(GLC) edita el Libro Verde *Tourism and Hotels in London*<sup>600</sup>. En esta publicación se hacen eco de la problemática actual del turismo, resumiendo los puntos clave. Estos puntos claves eran en esa época; la pérdida de viviendas privadas debido a su conversión en alojamientos turísticos adicionales en el centro de Londres, con la subsiguiente congestión en la zona; dificultades de transporte y épocas de exceso de demanda en las terminales y en los puntos de interés turístico. Además, los empleados de la industria turística sufrieron una serie de problemas, entre ellos el hecho de que su remuneración era baja mientras que el precio de la vivienda en Londres era alto.

En el Greater London Council de 1974, ya se incluye el desarrollo turístico con grandes dosis de planificación, dentro del más amplio contexto de la economía, a través del Greater London en el *Tourism Plan for London*.<sup>601</sup> Se examina dentro de dicho Plan, la naturaleza del desarrollo turístico y la oferta de servicios turísticos que serían necesarios en la década de los ochenta. El Plan mantiene mecanismos de planificación, en conjunción con los distritos implicados especialmente por el turismo londinense, para el desarrollo turístico. Por ejemplo, se controló mucho más estrictamente la construcción de hoteles y solamente se concedieron licencias para edificar tres nuevos hoteles en el West End y Knightsbridge entre 1973 y 1985. También se establecieron límites en la conversión de viviendas en hoteles, de manera que la presión de demanda turística en las áreas congestionadas de Londres fue aligerada en beneficio de los residentes locales.<sup>602</sup>

---

<sup>600</sup> Greater London Council, **1971** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T. CLEWER, A. Y PACK, A.: *Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres*, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 124, 1994, págs. 15-30

<sup>601</sup> Greater London Council, **1974** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T..., págs. 15-30

<sup>602</sup> SINCLAIR, T., CLEWER, A. y PACK, A.: *Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres*, *Revista de Estudios turísticos*, nº 124, 1994, págs. 15-30

La estrategia turística para Londres se hizo cada vez más activa durante los últimos setenta y los primeros ochenta, como quedó demostrado en los documentos sobre política turística: *Tourism - A Paper for Discussion Greater London Council*<sup>603</sup> y *Tourism - A Statement of Policies Greater London Council*.<sup>604</sup> El objetivo para Londres era obtener más beneficios del turismo por medio de un tratamiento más coordinado hacia el desarrollo y la promoción.

Entre 1983 y 1986, el Greater London Council (GLC) estuvo bajo el control del ala izquierda del Partido Laborista y la estrategia turística de la capital experimentó cambios sustanciales. La administración anterior mantenía que el gobierno local era el indicado para marcar una guía general de la política turística, sin embargo, la nueva administración interpretó su papel como intervención estratégica en algunos sectores, apoyada por acciones indirectas con vistas a promocionar objetivos donde la intervención no fuese apropiada. Las directrices principales se incluyeron en la *Estrategia industrial para Londres (London Industrial Strategy)*.<sup>605</sup>

Por medio de esta estrategia, (*London Industrial Strategy*), se intensificó un mayor control para la planificación de los alojamientos turísticos, resultando apropiada la intervención estratégica en este subsector. Se calificaron algunas zonas no residenciales con el propósito de estimular la construcción de alojamientos de calidad pero favoreciendo especialmente a los más económicos. Aunque, el punto en que la estrategia hizo más hincapié y prestó más atención que la administración anterior, fue el de la remuneración y las condiciones de trabajo de los empleados en la industria turística. Se entendía que mejorando las

---

<sup>603</sup> Greater London Council, **1978** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T..., pags. 15-30

<sup>604</sup> Greater London Council, **1980** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T..., pags. 15-30

<sup>605</sup> Greater London Council, **1985** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T..., págs. 15-30

adversas condiciones de trabajo en algunos sectores de la industria turística y motivando a los empleados, favorecerían también al turista por medio de mejoras en la calidad del servicio que recibirían los turistas de un personal laboral satisfecho y motivado.

Con el objetivo de mitigar estos problemas, el Greater London Council (GLC) apoyó medidas, como proporcionar enseñanzas efectivas, en contra de los estereotipos sexista y racista y mantuvo campañas en favor de una legislación que fijara un salario nacional mínimo y aumentara el número de inspectores del Wage Council (Comité de Salarios). Se estableció una Fair List o Lista de Honor, que elaboraba el Centro de Información Turística del GLC, en la que se incluyeran los hoteles con satisfactorias condiciones de empleo, servicio de alta calidad y de admisión de minusválidos. El GLC también sostuvo una política de representación sindical de los trabajadores de todos los sectores de la industria turística.<sup>606</sup> La política intervencionista del GLC en Londres, así como su finalidad de establecer derechos legales básicos, contrastó con la del gobierno central conservador. La postura de éste consistía en eliminar las prerrogativas estatales recortando la intervención gubernamental en la economía, permitiendo que los sueldos y condiciones laborales viniesen determinados por la ley del mercado y suavizando los procedimientos de planificación.

El GLC se creó con objeto de abarcar toda la metrópolis según se había ido expandiendo, aunque ya por entonces había cierta inquietud sobre si sus confines se habían trazado con la suficiente amplitud. La experiencia ha mostrado que su concepción era errónea, sobre todo en cuanto a las relaciones entre las funciones del GLC y las de los 32 consejos municipales que comprendía (borough council). Surgieron también diferencias políticas con el gobierno central, y el gobierno conservador de Thatcher decidió, tras las elecciones generales de 1983,

---

<sup>606</sup> SINCLAIR, T., CLEWER, A. y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano..., págs, 15-30.

disolver el GLC lo que se llevó a efecto tres años después. El Gran Londres quedó bajo la gestión de 33 consejos municipales independientes bajo la supervisión del Gobierno central.<sup>607</sup>

Una vez desaparecido el Greater London Council (GLC), el London Tourist Board (LTB) fue el organismo clave para la coordinación de la política Turística. El LTB nació en 1963, y está financiado por los gobiernos central y local, y representantes del sector privado de la industria turística. Las reuniones con, y entre, los distritos londinenses fueron auspiciadas por el Borough Liaison Department del LTB; eso resultaba especialmente obligado en el contexto de devolución a los treinta y tres consejos de Distrito londinenses (borough council), de la planificación. También se creó el London Planning Advisory Committee (LPAC) con el propósito de aconsejar a los Distritos en temas como empleo, medio ambiente, vivienda, plan de uso del territorio y transporte. El LPAC también puede desempeñar un papel de información y provisión en el campo del turismo, centrando su asesoramiento dentro del contexto general de la ciudad.

El LPAC y el LTB, conjuntamente con el English Tourist Board, la British Tourist Authority y la London Regional Enterprise Unit, fueron los responsables de la fundación del London Tourism Impact Study o Estudio del impacto turístico en Londres.<sup>608</sup> A su vez, el LTB proporcionó la primera de sus series de estrategias turísticas: The Tourism Strategy for London. En todos estos documentos, el énfasis de actuación política pasó de la planificación del desarrollo turístico y de la mejora de las condiciones laborales en la industria hacia el objetivo de expandir el turismo en Londres. Por ejemplo, en la Strategy de 1987-1989 se afirmaba que "Londres, ciertamente, tiene que aceptar que continuará atrayendo un número creciente de visitantes. La cuestión no consiste en

---

<sup>607</sup> MARTIN SIMMONS.: El caso de Londres: Gobierno y sistemas de gestión del planeamiento, *URBAN*, nº 5, UPM, 2000, págs. 40-49.

<sup>608</sup> TOUCHE Ross.: London Tourism Impact Study, London, 1988. Págs. 63-67.

si deben ser admitidos, sino en hallar la mejor manera en que la ciudad pueda absorberlos y que contribuyan a la economía londinense y mantengan el empleo.”<sup>609</sup>

También se declaraba que "el turismo es complementario y esencial para la vida de Londres: presta servicio a residentes y visitantes y ambos se benefician".<sup>610</sup>

En la Strategy 1987-1989, se señalaron explícitamente los objetivos siguientes, encaminados a:

.- Promocionar el crecimiento y la actividad económica general de Londres.

.- Aumentar los negocios y los ingresos personales y la rentabilidad del sector público en todo Londres.

.- Mantener el empleo existente en la capital y generar nuevos puestos de trabajo.

.- Contribuir especialmente a la renovación urbana, aumento de ingresos y dar empleo en las zonas de Londres que más se beneficiarían.

.- Minimizar los efectos de la presión visitante sobre los que viven y trabajan en Londres.

.- Contribuir a la mejora del medio ambiente y de los atractivos para los residentes en Londres"<sup>611</sup>

Por otra parte, El London Tourist Board (LTB) sería el principal organismo de coordinación e informaría cada seis meses al Joint London Tourism Forum. Este Forum nació a mediados de los años ochenta y formaban parte de él representantes del London Tourist Board (LTB), London Planning Advisory Committee (LPAC) y el sector privado, con el

---

<sup>609</sup> LONDON TOURIST BOARD, **1987** (LTB) pág. **9**, en SINCLAIR, T., CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 124, 1994, pags. 15-30.

<sup>610</sup> LONDON TOURIST BOARD, **1987** (LTB) pág. **7**, en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.

<sup>611</sup> LONDON TOURIST BOARD, **1987** (LTB) pág. **10**, en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.

particular objetivo de ocuparse del desarrollo de los servicios e instalaciones turísticas.

Aparte de identificar la demanda en ocho segmentos, la Strategy por parte de la oferta, reconocía que Londres tiene una amplia gama de atractivos históricos y culturales, espectáculos, parques y tiendas, pero que también padece de limitaciones de alojamiento, congestión y otros problemas medioambientales.<sup>612</sup>

La Tourism Strategy puso en marcha Planes de Acción y Estrategias Seccionales (Sectional Strategies y Action Plans), bajo distintos encabezamientos. El encabezamiento de la primera sección era el de Visitantes y Residentes, donde se reconocía que los turistas se benefician tanto de la acogida de los residentes locales como de los servicios urbanos. En segundo lugar, bajo el epígrafe de Empleo y Capacitación, se hacía un reconocimiento expreso de un cierto número de problemas que ya había identificado previamente el GLC, así como una constancia de la necesidad de mejorar la capacitación, las condiciones laborales, las estructuras profesionales y un "equilibrio más satisfactorio entre las exigencias del patrón y las aspiraciones del empleado".<sup>613</sup>

La tercera sección consideraba el tema del Marketing London como un destino de los grupos con intereses distintos. Se reconoció otra vez el deseo de una expansión geográfica y estacional del turismo más amplia. Se señaló que estos objetivos podrían conseguirse más adelante mediante la promoción de zonas con nueva infraestructura, como alojamientos y puntos de recreo, la formulación de un plan anual de marketing con una estrategia de relaciones públicas, centros adicionales de información turística y servicios para minusválidos. La oferta turística venía considerada bajo los encabezamientos de Servicios especiales

---

<sup>612</sup> LONDON TOURIST BOARD, 1987 (LTB) pág. 15, en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.

<sup>613</sup> LONDON TOURIST BOARD, 1987 (LTB) pág. 30 en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.



(tales como congresos y exposiciones), Atracciones, Ocio y el Támesis, Servicios de acceso (por ejemplo, la frecuencia, nivel y coste del viaje y el desarrollo del Támesis como medio de recreo y transporte), Alojamientos, Transporte local, Restaurantes, Tiendas, Servicios turísticos, Servicios de información y guías y el Medio Ambiente Turístico (con temas sobre desperdicios y seguridad). La sección de alojamientos marcó un punto de arranque especial de la importancia dada en el pasado a las áreas de construcción hotelera.

En la siguiente estrategia del turismo para Londres, los principales objetivos de The Tourism Strategy for London, 1990-1993<sup>614</sup> coinciden con los de la primitiva Strategy (1987-1989), creándose igualmente como medios de acción las Sectional Strategies y los Action Plans. La Strategy puso al día las estadísticas de oferta y demanda turística de la capital y facilitó una visión de conjunto del turismo en Londres, así como una revisión del avance realizado desde la Strategy anterior.

Las discusiones sobre los temas relevantes para el desarrollo turístico por sectores separados condujeron a constatar una serie de problemas, poniéndose en acción varias sugerencias sobre la planificación. Se cambiaron algunos titulares o epígrafes, recogándose nuevas inquietudes y temas relacionados con el turismo en la capital. Por ejemplo, el Single European Market y el Channel Tunnel se examinaron por separado y el tema de la oferta turística se incluyó bajo los encabezamientos de Desarrollo del Producto y de Calidad del Producto.<sup>615</sup>

Se prestó, asimismo, una atención específica al desarrollo del río Támesis. Se discutieron temas especiales del sector transportes,

---

<sup>614</sup> LONDON TOURIST BOARD, **1990** (LTB) pág. **16** en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.

<sup>615</sup> SINCLAIR, T., CLEWER, A. y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano..., págs, 15-30.

incluyendo los problemas en curso de congestión y seguridad, y las dificultades que la privatización causaba al billete integrado.

En algunos casos, el énfasis de la acción política difería de la previa Strategy. Por ejemplo, en el caso del desarrollo hotelero en lugares céntricos como Chelsea y Kensington, se declaró que "podría ser necesario imponer restricciones"<sup>616</sup>, marcando un movimiento de retroceso frente a la política primitiva del Greater London Council (GLC). Se facilitó una lista de lugares para edificación de hoteles en barrios alejados del centro de la ciudad, en un intento de estimular el desarrollo descentralizado.

Se dio una definición del medio ambiente más amplia que en la estrategia anterior y se reconoció la oportunidad de disminuir el interés en el crecimiento del turismo y de alcanzar un equilibrio entre los beneficios económicos del turismo y sus costes sociales. Se estableció un Grupo de Trabajo para Capacitación y Empleo que dio lugar al London Tourism Manpower Project (LTMP) o proyecto de recursos humanos del turismo londinense. También se creó el Springboard Centre para asesorar e informar sobre el empleo y la capacitación profesional del turismo, haciéndose responsable de crear iniciativas respecto a esos dos puntos, en Londres. Las Training and Enterprise Centres (Centros Empresariales de Formación) (TECs), organismos mixtos del sector privado y del público, fueron creados para la formación profesional de una escala de trabajos que incluía al turismo tanto en Londres como en el resto del país.

La siguiente Estrategia Turística para Londres (The Tourism Strategy for London, 1994-1997) consiste de los mismos objetivos primordiales que aparecían en las dos anteriores, prosiguiendo con el interés de crecimiento de ingresos, empleo, beneficio para el gobierno, renovación urbana, mejoras en el medio ambiente y proyectos de atracciones.

---

<sup>616</sup> LONDON TOURIST BOARD, 1990 (LTB) pág. 43 en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.

Los Planes de acción (Actions Plans) de turismo para Londres en el período 1994-1997 fueron incluidos bajo los epígrafes siguientes: Voice for London (sería conceder la palabra a Londres como ciudad), Marketing y promoción, Transportes londinenses, Transporte aéreo, Autobuses, El Río Támesis y Canales de Londres, Gerencia de Turismo y Medio Ambiente, Calidad del Producto, Empleo y Capacitación Profesional, Alojamiento e Información.

El primer epígrafe, Voice for London, refleja la preocupación de que Londres no había recibido una administración o representación adecuadas desde la abolición del GLC, que era responsable de la capital en todo su conjunto. Se argumentó que la posición de Londres como Ciudad del Mundo podía verse perjudicada por el hecho de que "ya no existe como entidad en el sentido de gobierno local"<sup>617</sup> Subyacía el hecho de que darle un apropiado marco administrativo es un requisito previo para el desarrollo óptimo del turismo en el área metropolitana. También se planteó que es necesaria una estrategia de planificación para ese desarrollo turístico y que la misma debe incluir las interrelaciones entre los planes de transporte y de uso del terreno.

Se contempló que el aumento de financiación de la infraestructura de transportes era vital para la calidad que esperaban los turistas. Como las tres cuartas partes de los que provienen del extranjero lo hacen por los aeropuertos de Gatwick o Heathrow, y otra cantidad adicional llegará vía Channel Tunnel, resultaban cruciales los buenos enlaces en los transportes entre Londres y los puntos principales de entrada y salida. También el transporte dentro de la capital es importante, y debido en parte a la falta de servicios de paradas de autocares y de aparcamientos, la congestión de tráfico es un problema real que afecta tanto al visitante como al turista.

---

<sup>617</sup> LONDON TOURIST BOARD, **1994** (LTB) pág. **18** en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.

Se ha dado un reconocimiento creciente al papel que puede desempeñar el río Támesis como factor turístico. La Tourism Strategy señaló que eran necesarios también ciertos esfuerzos para desarrollar los otros ríos y los canales de Londres. Por ejemplo, se podría promocionar Green Chains con el agua como conexión clave, y las actividades junto a ella podrían aumentar o realzar el atractivo de ciertas zonas. En general, se da al medio ambiente el carácter de componente clave del producto turístico, contribuyendo al disfrute de la ciudad por los turistas.

Se crea la National Vacational Qualifications, que señalaban calificaciones para el ocio, las actividades recreativas y el turismo. La mayoría de los hoteles que hasta la fecha habían sido abiertos pertenecen a las categorías más caras y todavía existe un exceso de demanda hacia hoteles de bajo precio, así como hacia alojamientos y apartamentos con cocina propia. La escasez del alojamiento se vería superada, por supuesto, si el gobierno facilitara viviendas para todos los londinenses sin hogar.

El último epígrafe de la Tourism Strategy, 1994-1997, corresponde a la información. El proporcionar información a los turistas es importante no sólo para lograr que éstos disfruten más y mejor de la ciudad, sino como instrumento de control. Por ejemplo, la información puede promocionar los objetivos de la expansión de la demanda turística a zonas periféricas de la ciudad y en la temporada baja del año. La información que recogen y distribuyen el LTB, British Tourist Authority, English Tourist Board y las oficinas de información, pueden contribuir a incrementar la demanda turística hacia bienes y servicios facilitados por el sector privado. Los efectos positivos para este sector potencian el aumento de fondos para crear una amplia red de oficinas de información en Londres.

En el año 2002, el responsable local de Londres en el Plan de la Alcaldía para el Turismo de Londres decía que “nuestra ciudad es incomparable en el mundo pero que la competencia de otras ciudades, destinos turísticos también, es creciente y, Londres ya no puede

permitirse el lujo de permanecer sin acción”. De esta manera, el primer paso era poner en marcha un Plan radical de Marketing para la ciudad, seguido de la creación de la Agrupación de Turismo de Londres para que junto a la Junta de Turismo de Londres, trabajase en campañas de promoción. Ofrecía una cantidad para la promoción de unos tres millones de libras esterlinas y, solicitaba la misma cantidad del sector privado.

Actualmente existe un número de organizaciones a través de las cuales se participa en la planificación, coordinación y prestación de servicios en el turismo de Londres. Bajo el Greater London Authority Act (1999), el Alcalde de Londres tiene la responsabilidad estatutaria de la promoción y desarrollo del turismo, supervisando el desarrollo del Plan de Acción del Turismo de la Alcaldía que desarrolla por encargo la Agencia de Desarrollo de Londres (LDA), London Development Agency. La (LDA) forma parte del Greater London Authority (GLA) y de la Agencia de la Alcaldía (Mayor’s Agency). Es una de las nueve agencias de desarrollo regional (Regional Development Agencies) (RDAs) de Inglaterra financiadas por el Gobierno central para la gestión económica de desarrollo y regeneración. Tiene la responsabilidad general para la promoción y desarrollo del turismo en Londres, esta responsabilidad es delegada por el Alcalde de Londres y supervisada por la (LGA).

Por otra parte, existe un ente de promoción importantísimo que es el Visit London, financiado actualmente por la London Development Agency (LDA) para el desarrollo de las secciones de promoción y marketing del Plan de Acción del Turismo de Londres (London Tourism Action Plan). El objetivo de Visit London es el de promover Londres para el ocio doméstico y de ultramar, los visitantes de negocios, así como a los londinenses. Las campañas de Visit London son apoyadas también por socios privados y patrocinadores del sector.

A cargo de estos organismos enunciados y después de la celebración de los Juegos Olímpicos de 2012, Londres establece una estrategia turística a largo plazo para el crecimiento del turismo, el objetivo es atraer a 40 millones de visitantes al año para 2020. Para asegurar el legado de

los JJOO se lleva a cabo una importante evaluación de la posición competitiva en cada uno de los 21 mercados y oportunidades identificadas para el crecimiento. Después de una consulta con la Industria y los socios, en abril de 2013 se lanza una estrategia a largo plazo compuesta por cuatro pilares: Mejorar la imagen de Londres; Ampliar la fuerte oferta de productos turísticos; Asegurar que Londres se venda más; Asegurar una visita más fácil a la ciudad.<sup>618</sup>

A modo de inciso pero relacionado con la planificación y su futuro, se ha de destacar que en las distintas Estrategias turísticas y sus Planes de Acción, el tema de la investigación turística ha estado siempre presente a causa de la importancia, generalmente admitida, del turismo como fuente de empleo.<sup>619</sup> Existen tradiciones de profunda cooperación entre los investigadores y los protagonistas de la acción política pública y privada. Esto refleja la necesidad mutua de las dos partes de trabajar conjuntamente. Todo ello se ve reforzado por el hecho de que los principales centros de investigación mantienen también estrechos lazos de enseñanza y consulta con la industria turística.

Mientras que la investigación turística ha mantenido desde largo tiempo lazos con la política en áreas tales como el marketing y las previsiones de futuro, el desarrollo más interesante de los últimos años ha sido en el campo de la promoción regional y en el del medio ambiente. En cuanto al primero, gran parte de su interés ha sido generado por la importancia que el turismo ha tenido en la recuperación urbana. Sin embargo, también se ha dado la evidencia de que el turismo puede contribuir significativamente al bienestar económico de regiones enteras.<sup>620</sup>

---

<sup>601</sup> BRITAIN TOURISM STRATEGIC, 2012-2013. <http://www.visitbritainannualreview2012-2013.org/ad>

<sup>619</sup> WILLIAMS, A. M., y SHAW, G. Tourism: candyfloss industry or job generator, *Town Planning Review*, vol. 59, 1988, págs. 81-104.

<sup>620</sup> HARDY, S., HART, T. y SHAW, T.: The Role of Tourism in the Urban and Regional Economy, Regional Studies Association, Londres, 1990, en WILLIAMS ALIAN M.:

## **VIII. 8. 2. DEFICIENCIAS PLANIFICADORAS**

Volviendo al proceso cronológico de planificación turística de la ciudad de Londres, hay que señalar que la deficiencia en la planificación puede llevar a grandes fracasos o al menos a constatar que si no se planifica correctamente, las previsiones no se alcanzan e incluso quedan muy lejos de las expectativas iniciales. En este sentido podemos hacernos eco de los resultados alcanzados por la celebración de los Juegos Olímpicos de Londres 2012.

Para Londres 2012 se estimó que la ciudad recibiría un millón de visitantes adicionales con motivo del evento. Según el Estudio de la Asociación de Turoperadores Europea (ETOA), finalmente no llegaron a los 300.000. En el informe que previamente había sido elaborado por Oxford Economics y que a su vez fue financiado por el Lloyds Bank, se presupuestaba unos beneficios colaterales equivalentes a 5.000 años de trabajo y que recaerían sobre las áreas del sur de Inglaterra y Escocia. Sin embargo, la realidad no se identificó con lo vaticinado.

La Oficina Nacional de Estadísticas británica informó que, durante los 16 días de los JJOO, la ciudad de Londres había recibido 180.000 turistas menos que en el mismo período del año anterior. Sin embargo, los pronósticos estimaban un 13% más de visitantes. Este estudio también indica que, si bien los turistas gastaron 1,4 millones de euros (la previsión del informe de Lloyds era de 1,7 millones), el impacto de esta bajada fue muy negativo para las empresas y comerciantes del sector ocio de la ciudad británica.

Como ejemplo, podemos decir que la facturación de los restaurantes de la zona del Covent Garden cayó más de un 70%, la compañía aérea Easy Jet registró una merma de reservas para los días en los que tenía

lugar el evento y, los teatros recaudaron un 30% menos por venta de entradas. Además, a pesar de lo vaticinado por el estudio del Lloyds Bank, en el resto de Inglaterra y Escocia se registró una caída del 4,7% en relación a 2012 en cuanto a la afluencia de turistas, esto propició un fuerte descenso de sus ingresos respecto al año anterior.

Londres justificó su candidatura con la necesidad de atraer turistas e inversores. Algo poco lógico si consideramos que Londres es la segunda ciudad financiera del mundo y uno de los destinos más elegidos de Europa.<sup>621</sup> No obstante lo anterior, Londres sigue siendo una de la ciudades más visitadas del Mundo, en el pasado año 2011, según la consultora Euromonitor Internacional, la ciudad se mantenía en el tercer puesto mundial en llegadas de turistas internacionales con 15,1 millones de entradas. La capital británica es “la ciudad mejor conectada de Europa”. La industria turística es además el tercer generador de ingresos por exportación de Reino Unido, después del sector químico y los servicios financieros

### **VIII.8.3. MODELO DE GESTIÓN TURÍSTICA**

En otro orden de cosas, siempre dentro del proceso planificador, hemos de señalar que sobre el modelo de gestión turística local, en la actualidad, Londres acoge el sistema propio de la Grandes Ciudades, es decir, el modelo especializado donde el Ente de Gestión se responsabiliza de forma exclusiva de la gestión de un producto turístico específico o de unas competencias específicas de la gestión de un destino. En algunos destinos turísticos internacionales (grandes ciudades, etc.) se han creado departamentos con entidad jurídica propia para gestionar el marketing turístico de la ciudad. Es el caso para Londres del

---

<sup>621</sup> CAPPA MARIA.: Especial Madrid 2020: El objetivo de atraer turistas fracasó en Londres, *La Marea*, 5 septiembre 2013.



Visit London, empresa privada sin ánimo de lucro en la que participan la corporación municipal y socios privados, entre ellos un banco y una agencia de publicidad, y que se dedica sólo al marketing, convention bureau y grandes eventos.

Este sistema de organización consigue una eficiencia máxima para cada uno de sus ámbitos competenciales ya que su gestión es fácilmente medible y la obtención de resultados específicos también son fácilmente identificables. Facilita también la especialización de los recursos humanos en su ámbito de actuación, permite al equipo participar en una gestión global del proyecto en todas sus fases desde el análisis de las necesidades a la evaluación de los resultados, facilita la implicación del sector privado al focalizar su participación en el Ente y facilita la gestión económica-financiera y el control presupuestario

Por el contrario, es un sistema de organización que necesita de una masa crítica importante para conseguir su eficiencia. Esto ocurre habitualmente en grandes destinos. Dificulta una visión global de la evolución del destino por parte de los gestores, obliga al sector privado a participar en diferentes entidades si quieren participar en la promoción de productos y mercados diferentes y este sistema de organización puede conllevar que nuevas oportunidades de negocio, segmentos minoritarios en crecimiento y nuevos mercados, queden desatendidos por no ser rentables a los Entes especializados.<sup>622</sup>

La actual organización del Ente mixto de promoción “Visit London” arranca en el año 2001 en que el Alcalde de Londres decide dar un cambio radical a la organización del turismo de la ciudad, y se materializa jurídica y comercialmente en julio de 2003 en que adapta sus estatutos y cambia su nombre comercial al de “Visit London Ltd.” dándole un enfoque muy empresarial, orientado a los resultados, y especializado

---

<sup>622</sup> FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas, Secretaría General de Turismo, 2008, Madrid, pág. 68.

exclusivamente en promover y “vender “ la ciudad, con una fuerte presencia privada. Es por tanto un Ente especializado en el Marketing de la ciudad con unas funciones muy concretas en base a las cuales se ha organizado.

Del resto de funciones propias de los Entes de Turismo, (planificación, oficinas de turismo, calidad, etc.) se ocupa la Agencia de Desarrollo de Londres (London Development Agency).

Creemos necesario constatar que la fórmula jurídica utilizada por Londres en su modelo de gestión turística es la de Sociedad Mercantil dentro de la categoría jurídica de Derecho Privado en la modalidad Pública/Mixta, donde su gobierno se rige por un principio muy claro de proporcionalidad según el capital aportado. Marco jurídico que facilita la incorporación del sector privado, como socio o asociado y es más cómodo y comprensible para estimular dicha incorporación.

La fórmula jurídica, dentro del modelo de Sociedad Mercantil, es la de Sociedad por Acciones sin ánimo de lucro de carácter mixto, es decir con socios públicos (Alcalde, Agencia de Desarrollo, Great London Authority) y socios privados con diversas categorías, en función del nivel de sus cuotas.

Actualmente hay unos 1.500 socios privados, y entre éstos no solo están las empresas hoteleras y de servicios turísticos, sino que los socios privados más importante son empresas no turísticas como el gran Banco HSBC o la agencia de publicidad Grey Group.

La Sociedad Mercantil, como el caso que nos ocupa, se utiliza por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de ciertas actividades que aunque estas no tengan un ánimo de lucro, sí un fin común compartido con otros socios. El requisito principal es que haya sido reconocida por la Administración como entidad privada prestadora de servicios sociales (artículo 6 del RIVA (RD 1624/1992, de 29 de

diciembre). Es denominada en muchos países europeos “Sociedades Anónimas sin ánimo de lucro”, fórmula a la que se acogen los Entes de Gestión y Promoción turística modélicos por su gestión.

Se rigen por las normas de derecho privado y aunque contablemente siguen las normas de la empresa privada, su inspección se realiza por la Intervención local. Es utilizada, especialmente, en la realización de actividades y servicios que requieren agilidad y flexibilidad, como las contrataciones de carácter comercial y mercantil, por lo cual su ámbito de aplicación es muy amplio.

Si bien en España esta figura se usa ampliamente en la Administración Local, especialmente para la cobertura y prestación de determinados servicios públicos (transporte, agua, vivienda, urbanismo, etc.) en el área de turismo su aplicación es más limitada y más reciente, aunque con una tendencia creciente.

Como ejemplos destacados de “empresa totalmente municipal” tenemos: Santiago de Compostela, San Sebastián y Lloret; de “empresa mixta”: Gijón y “Tenerife Turismo”.

A nivel internacional, la mayor parte de las ciudades con modelos más avanzados utilizan la fórmula de “Sociedad Anónima sin ánimo de lucro”: Aparte de Londres, Ámsterdam, Berlín, Copenhague, Trentino, Goteborg, etc. Estas sociedades están concebidas como empresas de servicios que reciben una contraprestación por parte de sus clientes (incluso si el cliente es el Ayuntamiento).

Su base económico-financiera se ve muy ampliada al permitir la participación directa de todo tipo de empresas privadas en el accionariado. Se puede incorporar el sector privado, como socio o como asociado, a cambio de módicas cuotas. Su marco jurídico es más cómodo y comprensible para el sector privado, hecho que facilita la incorporación y participación. Por su mayor flexibilidad y agilidad en la

contratación, en la gestión y en la organización, resulta idónea para las actividades de marketing y promoción y para la prestación directa de servicios turísticos.

Por el contrario a estas bondades del sistema, el principio de proporcionalidad del capital con respecto a la representación puede ser un inconveniente para dar voz y voto al sector privado cuando este es muy débil. Hay que tener en cuenta de que se toman decisiones de estrategia y política turística que no pueden quedar limitadas a los socios de la sociedad mercantil. No puede ejercer la autoridad propia de las Administraciones Públicas. Aunque si la participación pública es mayoritaria, la supervisión y procedimientos de control se harán por parte de la Administración Pública.

La Sociedad Municipal Mixta por su flexibilidad y agilidad es una fórmula muy idónea para los Entes de promoción que tengan suficiente masa crítica y un sector empresarial maduro, fuerte y estructurado dispuesto a participar de forma importante en el Ente, tanto financieramente como en los procesos de decisión.

La fórmula societaria, la especialización, la profesionalización del personal y la organización como si fuera una compañía privada de marketing, han sido claves para poder dar respuestas rápidas y ágiles a las necesidades del marketing turístico moderno de Londres. Destaca su alta eficiencia en la estructura de gasto, ya que los gastos de estructura (incluido personal) tan solo representan entre el 17 y el 23%, quedando libre entre el 76-82% para acciones promocionales y de marketing. Ello ha permitido tener también una capacidad de reacción inmediata a acontecimientos imprevistos, como las diversas oleadas de atentados registradas en la ciudad en los pasados años 2005 y 2007<sup>623</sup>.

---

<sup>623</sup> FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: Modelos de Gestión Turística..., pág. 68

#### **VIII. 8. 4. CONCLUSIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE LONDRES**

Como hemos podido comprobar por los antecedentes descritos, la política turística de Londres no se ha regido por una misma estrategia al haberse basado en ideologías diferentes. Por el contrario, Londres se ha visto sometido a toda una escala de diferentes estrategias. Después de una carencia de política turística explícita, se reconoció formalmente la necesidad de un plan de turismo. Los estrictos controles de planificación introducidos por el Plan 1974 fueron un preludio de la postura mucho más catalizadora hacia el turismo iniciada con el Plan 1978.

Es interesante señalar el cambio de énfasis en las tres Tourism Strategies, formuladas bajo los auspicios del London Tourist Board (LTB). Mientras que la de 1987-1989 concedía relativamente escaso reconocimiento al papel del sector público, la de 1990-1993 explicitaba con mayor claridad la participación de ambos organismos, los del sector público y del privado en la formulación y puesta en práctica de la Strategy. La de 1994-1997 marcó una vuelta hacia la aceptación formal de la conveniencia de acción conjunta de los dos sectores, estableciendo que "la Strategy es una relación entre el sector público y el privado para alcanzar una conciencia común de los temas con que se encuentra el turismo en Londres y llegar a un acuerdo sobre soluciones posibles"<sup>624</sup>

Debemos significar, después del análisis del desarrollo turístico en una gran ciudad como es Londres y que nos sirve de destacado ejemplo, las variaciones, cambios y promociones e iniciativas que conlleva una planificación. Iniciativas que conforman, como decimos, el desarrollo del destino turístico en cuestión. En el caso de Londres, hemos podido comprobar acciones que, dentro de una planificación, han hecho de la ciudad una de las grandes metrópolis turística.

---

<sup>624</sup> LONDON TOURIST BOARD, **1994** (LTB) pág. 1, en SINCLAIR, T..., pags. 15-30.

Hemos visto, entre otras acciones, como se acometía el problema de la pérdida de viviendas privadas debido a su conversión en alojamientos turísticos adicionales en el centro de Londres, con la subsiguiente congestión en la zona; las dificultades de transporte en épocas de exceso de demanda en las terminales y en los puntos de interés turístico, así como las dificultades que la privatización causaba al billeteo integrado; cómo se examina dentro de dicha planificación, la naturaleza del desarrollo turístico y la oferta de servicios turísticos que serían necesarios para décadas posteriores; se controla mucho más estrictamente la construcción de hoteles y solamente se conceden escasas licencias para edificar nuevos hoteles, por ejemplo, sólo tres en el West End y Knightsbridge entre 1973 y 1985; cómo se establecen objetivos claros y bien definidos en obtener más beneficios del turismo por medio de un tratamiento más coordinado hacia el desarrollo y la promoción; se califican algunas zonas no residenciales con el propósito de estimular la construcción de alojamientos de calidad; se mantuvieron campañas en favor de una legislación que fijara un salario nacional mínimo y aumentara el número de inspectores del Wage Council (Comité de Salarios); se estableció una Fair List o Lista de Honor, que elaboraba el Centro de Información Turística del GLC, en la que se incluyeran los hoteles con satisfactorias condiciones de empleo, servicio de alta calidad y de admisión de minusválidos; se crea una fundación responsable del London Tourism Impact Study o Estudio del impacto turístico en Londres; cómo se pasa de la planificación del desarrollo turístico y de la mejora de las condiciones laborales en la industria hacia el objetivo de expansionar el turismo en Londres; se identifica la demanda en un número determinado de segmentos y se reconoce, por parte de la oferta, que Londres tiene una serie de limitaciones en cuanto a alojamientos, congestión y otros problemas medioambientales; se formula un plan anual de marketing con una estrategia de relaciones públicas, centros adicionales de información turística y servicios para minusválidos; se cambiaron algunos titulares o epígrafes, recogiendo nuevas inquietudes y temas relacionados con el turismo en la capital. Por ejemplo, el Single European Market y el Channel Tunnel se examinaron

por separado y el tema de la oferta turística se incluyó bajo los encabezamientos de Desarrollo del Producto y de Calidad del Producto; se prestó, asimismo, una atención específica al desarrollo del río Támesis; se estableció un Grupo de Trabajo para Capacitación y Empleo que dio lugar al London Tourism Manpower Project (LTMP) o proyecto de recursos humanos del turismo londinense; también se planteó que es necesaria una estrategia de planificación para ese desarrollo turístico y que la misma debe incluir las interrelaciones entre los planes de transporte y de uso del terreno.

En general, se da al medio ambiente el carácter de componente clave del producto turístico, contribuyendo al disfrute de la ciudad por los turistas; se crea la National Vacational Qualifications, que señalaba calificaciones para el ocio, las actividades recreativas y el turismo; se determina que proporcionar información a los turistas es importante no sólo para lograr que éstos disfruten más y mejor de la ciudad, sino como instrumento de control. Por ejemplo, la información puede promocionar los objetivos de la expansión de la demanda turística a zonas periféricas de la ciudad y en la temporada baja del año. La información que recogen y distribuyen el LTB, British Tourist Authority, English Tourist Board y las oficinas de información, pueden contribuir a incrementar la demanda turística hacia bienes y servicios facilitados por el sector privado.

Esta larga lista, sin ser exhaustiva, demuestra la necesidad de planificación de cualquier destino turístico y cómo el perfeccionamiento y enfoque actualizado de la industria turística pasa necesariamente por una planificación que si bien es principalmente promovida por las administraciones, cada vez más está presente el concurso privado, dando lugar a un sistema mixto que se antoja ideal para el desarrollo del sector.

## VIII.9. ESTUDIO DE CASO: PLANIFICACIÓN TURÍSTICA DE BARCELONA

El estudio sobre Barcelona, como caso de las estrategias del turismo metropolitano y como ejemplo de la actualidad turística en las grandes ciudades de España y de Europa, comprende un análisis de las características básicas del turismo de la ciudad y una presentación y valoración de las estrategias diseñadas para potenciar las actividades turísticas a través de una obligada y necesaria planificación. Intentaremos analizar de manera sistematizada y resumida el perfil básico del turismo de Barcelona, constatando la gran diversidad de sus fundamentos y la diversidad de prácticas turísticas: desde el turismo convencional de negocios y congresos, propio de las grandes urbes, hasta el turismo vacacional o recreativo, observando también la rápida transformación del censo hotelero, impulsada por la celebración de la Olimpiada; fenómeno trascendente, por el impacto de su preparación y desarrollo de la dimensión espacial y económica de la obra realizada e inducida por este evento.

Si consideramos que la verdadera planificación turística de Barcelona comienza con el gran proyecto de los Juegos Olímpicos, cabe recordar desde nuestra perspectiva de análisis, que Barcelona no había conseguido hasta ahora ser un "destino turístico", probablemente porque nunca se había "vendido" de manera cohesionada ni de manera adecuada. El hecho diferencial entre la etapa anterior y la situación post-olímpica, cuando se hubo conseguido el máximo valor añadido de todos los activos incorporados con motivo de los Juegos Olímpicos' 92, es que se habrían añadido una docena larga de nuevos elementos, no sólo espectaculares, sino también con un valor estético que dan a la ciudad la capacidad y la posibilidad de convertirse en un destino turístico incuestionable.



### **VIII.9.1. DESARROLLO TURISTICO DE BARCELONA**

Barcelona presenta los fundamentos básicos que caracterizan el turismo urbano: ciudad bimilenaria, patrimonio histórico y monumental singular, equipamiento y dinámica cultural destacada, capital política, capital económica y turismo de negocios que la ha destacado como ciudad de ferias y congresos, plaza comercial de gran atracción, ciudad universitaria, capital deportiva, centro de atracción de servicios especializados, entre otras funciones terciarias. Pero, además, se beneficia de unas circunstancias que amplían su capacidad de atracción actual y futura: Su localización, que supone una apreciable renta de situación (su localización en el eje Mediterráneo y su carácter de capital y centro geográfico de una de las regiones, turísticas más importantes del mundo, Cataluña); La celebración de los Juegos Olímpicos de 1992, que supuso una promoción excepcional, cuyos efectos se prolongan en el tiempo, potenciando y difundiendo la imagen de una ciudad atractiva, con interés turístico; La conformación definitiva de Barcelona como metrópoli mediterránea de primer orden, cruce de todo tipo de flujos, en un mundo cada vez más interrelacionado; metrópoli que presenta unas condiciones de vida muy valoradas y unas condiciones óptimas para las inversiones y los negocios.

A pesar del conjunto de elementos de gran atractivo y de otros muchos de carácter complementario, el turismo apenas tenía peso en la economía de la ciudad y, por otra parte, Barcelona no aparecía hasta fechas recientes en el grupo de ciudades europeas destacadas por su función turística. Las potencialidades descubiertas en los años ochenta y noventa y los efectos inducidos de los Juegos Olímpicos' 92 han unido a los distintos agentes, sector privado y sector público para, dentro de una planificación, diseñar nuevas estrategias de desarrollo futuro del turismo.<sup>625</sup> El sentir empresarial ha tenido y tiene una gran inquietud por

---

<sup>625</sup> LÓPEZ PALOMEQUE F.: La Estrategia del Turismo Metropolitano: el caso de Barcelona, *Revista Estudios Turísticos*, nº 126, 1995, págs. 119-141.

el desarrollo organizado y planificado del turismo en Barcelona. Así, Barcelona, el "producto Barcelona", por su perfil estético y por su especificidad, despierta el interés de un segmento cultural, social y económico concreto, que está formado, a grandes rasgos, por profesionales liberales, empresarios y directivos de actividades relacionadas con el sector de equipamientos y diseño, el mundo universitario, los sectores relacionados con la publicidad, la creatividad y la comunicación, es decir, que hay un segmento social que busca y desea un producto como la Barcelona post-92, teniendo a este evento como punto de partida para un despegue turístico que asimile a Barcelona, en el ranking turístico, a las grandes urbes turísticas europeas como; Londres, Ámsterdam, París o Roma.

A fin de que la capital catalana pudiera ser relanzada por diversas vías a una proyección turística de futuro, en diversas ocasiones antes del que podríamos llamar proceso planificador, se ha recurrido a acontecimientos de envergadura, es decir, a grandes eventos para su promoción.

El desarrollo de los grandes acontecimientos siempre ha generado nuevas realizaciones en materia de hostelería, en adecuación y mejora de los atractivos de la ciudad y en campañas de propaganda. Al buscar antecedentes a la gran transformación urbana que ha registrado Barcelona a raíz de los Juegos Olímpicos de 1992 hay que citar ineludiblemente la Gran Exposición de 1888, con la incorporación de la Ciudadela a la ciudad, y la Gran Exposición Universal de 1929, con la urbanización e integración de la montaña de Montjuïc. Sin embargo, a veces se olvida otro gran evento, el Congreso Eucarístico Internacional celebrado en 1952. Por el impacto que produjo en la ciudad algunos analistas consideran que el Congreso Eucarístico Internacional, celebrado cuarenta años antes, tiene una gran similitud con los Juegos Olímpicos del 92. Cabe recordar que para hacer frente a las necesidades de alojamiento se preparó un plan de hoteles, que en algunos aspectos tuvo más éxito que el plan de hoteles previo a la celebración de los JJOO

(1988-1992).<sup>626</sup>En un año se construyeron 12 hoteles. En segundo lugar, se dotó a Barcelona de un auténtico aeropuerto, aunque la celebración de los Juegos Olímpicos haya servido de excusa para ampliarlo y modernizarlo. Hasta entonces la ciudad había contado solamente con el minúsculo y mal acondicionado aeródromo Muntadas, en El Prat de Llobregat, que utilizaba como terminal una Masía.

El Campeonato Mundial de Fútbol de 1982, celebrado en España, fue el último gran evento anterior a los Juegos Olímpicos' 92. Barcelona fue una sede importante, donde se llevó a cabo el acto de inauguración y se jugaron partidos de la última fase. Este acontecimiento despertó grandes expectativas para el negocio turístico y de ocio en general. Pero, sin embargo, una vez hecho el balance y las valoraciones posteriores, los resultados económicos fueron pobres o al menos muy inferiores a los esperados.

Al margen de los grandes eventos cabe destacar, como acciones en el ámbito de la política turística, la promoción de la ciudad a partir de 1979 (Ayuntamiento democrático), que se concretó en campañas específicas, entre las que destacó el proyecto de promocionar Barcelona los "fin de semana", campaña dirigida tanto al turismo extranjero como al turismo nacional. También, a lo largo de los años ochenta destacan algunos momentos y algunos programas de promoción turística que cabe recordar. Así, por ejemplo, en 1983, y ya pasados los ecos del Mundial de Fútbol, Barcelona vivió una campaña de promoción en la prensa internacional, campaña que corrió a cargo del Ayuntamiento a través del Patronato de Turismo recién creado, como estrategia para incrementar el turismo de calidad.

En 1985 se creó el servicio de informadores turísticos (los "casacas rojas"), dependiente del Patronato Municipal de Turismo, y también en 1985 de nuevo el Ayuntamiento lanzó una campaña para "situar a la

---

<sup>626</sup> LÓPEZ PALOMEQUE F.: La Estrategia del Turismo Metropolitano: el caso de ..., págs. 119-141

ciudad en los primeros puestos como destino turístico", siendo el slogan central "Barcelona, la gran terraza de Europa". De hecho, desde 1985 y 1986 la promoción de la Ciudad Condal como candidata a la organización de la 25 Olimpiada concentró todos los esfuerzos en lo referente a las campañas de propaganda y promoción. Después de la nominación, la preparación de los Juegos Olímpicos, junto a las actividades inducidas por este proceso, tuvieron un impacto propagandístico y promocional sin precedentes.

Como consecuencia de estos grandes eventos relacionados, la planta hotelera de Barcelona ha evolucionado a "saltos", en función de la demanda de dichos eventos que han puesto en evidencia las limitaciones y servidumbres del censo hotelero existente en cada momento de nuestra historia reciente. Del censo hotelero barcelonés conviene destacar dos de sus características casi crónicas: la escasez de plazas de categoría media y alta y, en segundo lugar, los fuertes contrastes en su ocupación y uso que provocan situaciones de sobredotación y situaciones de insuficiencia, debido a la fuerte oscilación y estacionalidad de la demanda (períodos de congresos, días laborables...).

Si bien, a finales de los años setenta del pasado siglo, Barcelona incrementa su oferta hotelera manteniendo su composición, en la que se deja notar la falta de un mayor protagonismo de los hoteles de cuatro y cinco estrellas, el crecimiento sufrido no le permite aún acercarse al censo hotelero de otras grandes capitales europeas. Los problemas e interrogantes de explotación de la planta hotelera construida obligaron al sector público y al sector privado a unirse y potenciar como estrategia el "ente" de promoción del turismo. En este sentido, cabe recordar que desde los años sesenta en varias ocasiones la ciudad ha vivido una situación de sobredotación hotelera, que ha hecho pensar en acciones, que se han llevado a cabo en algún caso, de reconversión de los edificios hoteleros para destinarlos a otros fines.

### **VIII.9.2. PROCESO PLANIFICADOR TURISTICO DE BARCELONA**

Después de este capítulo pre-planificación del que se pudo sacar extraordinarias consecuencias, la verdadera planificación, sin ser aún denominada así, comienza con la solicitud de la celebración de los 25 Juegos Olímpicos para Barcelona. A partir de aquí se establecen una serie de “estrategias” que conformarán un auténtico Plan dinamizador del turismo en Barcelona que conllevaría llevar a cabo diversas realizaciones en la ciudad y darlas a conocer en el mundo, potenciando el sector turístico y destacando el impacto de los Juegos en todos los ámbitos.

La celebración de los Juegos Olímpicos exigía disponer de una capacidad y calidad de alojamiento que la ciudad no tenía. Ello dio pie a plantear una estrategia en tres direcciones: estrategia para resolver las deficiencias estructurales preexistentes, pensando en equipar la ciudad para el futuro; estrategia para resolver las necesidades convencionales y las demandas específicas de los Juegos Olímpicos, y estrategia para hacer frente a necesidades coyunturales de los Juegos, con medios selectivos, efímeros y no convencionales.<sup>627</sup>

La última de las estrategias indicadas se concretó en dos programas diferentes: el programa de alojamiento en viviendas particulares de la ciudad, mediante alquiler de habitaciones, y el programa de alojamiento en grandes barcos anclados en el puerto. Respecto al alojamiento en casas particulares, después de unas previsiones que resultaron excesivamente ambiciosas, el plan se concretó en la oferta de habitaciones en 1.500 casas. Y en relación al alojamiento en "hoteles flotantes", el plan se concretó en la presencia de 15 barcos de lujo (grandes buques), a los que se sumaron 525 yates privados. En conjunto, la capacidad de alojamiento se situó en unas 17.000 plazas, con lo que el puerto se convirtió en el hotel más grande de los Juegos.

---

<sup>627</sup> LÓPEZ PALOMEQUE F.: La Estrategia del Turismo Metropolitano: el caso de..., págs.119-141.

Si centramos nuestra atención en la estrategia para aumentar y mejorar la planta hotelera convencional hemos de afirmar, como dato básico, que se instrumentalizó a través del Plan de Hoteles (promovido por el Ayuntamiento), así como en la construcción de hoteles a cargo de la iniciativa privada. Para entender mejor este proceso conviene recordar que a mitad de los ochenta continuaba vigente el déficit fundamental del censo hotelero barcelonés, coincidiendo con el comienzo de un ciclo de bonanza económica y de nuevas necesidades con motivo de los Juegos Olímpicos. Estas circunstancias dieron paso a una nueva fase en la que se planteó abiertamente, explícitamente, la necesidad de construir nuevos hoteles y las acciones y programas para conseguir este fin. En definitiva, un nuevo escenario y un nuevo horizonte que permitían la convergencia de los intereses comunes de instituciones y agentes sociales y económicos privados.

A mediados de 1988 tomó cuerpo de manera definitiva la propuesta promovida por el Ayuntamiento de llevar a cabo un Plan de Hoteles para la construcción de diversos establecimientos de categoría alta. En principio, la demanda de nuevas plazas hoteleras sería cubierta por la iniciativa privada, con la aprobación de numerosos proyectos que contemplaban la creación de hoteles de nueva planta de categoría media y alta.

Ahora bien, se consideró que no serían suficientes y por ello se decidió participar en el proceso, activando más solares, ante la dificultad de suelo disponible para construir en la ciudad, y con mejores localizaciones para la función turística y de acuerdo con el diseño de las cuatro áreas olímpicas.

Sin perder de vista la célula inicial de la planificación turística en Barcelona, que se produjo con motivo del mencionado Plan de Hoteles, promovido por el Ayuntamiento, el Pla de Desenvolupament Turístic (Plan de Desarrollo Turístico) de la ciutat de Barcelona es el precedente más inmediato del Plan Estratégico de Turismo de Barcelona, verdadero inicio

de la planificación oficial. El Pla de Desenvolupament Turístic de la ciutat de Barcelona, concretado en una Memoria justificativa (documento de veinte hojas), surge por la motivación e interés del Ayuntamiento de la ciudad y de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación por conocer la potencialidad turística de Barcelona, con el fin de establecer medidas para incrementar su poder de atracción. El resultado de este trabajo, iniciado en 1989, y presentado en 1991, constituye una diagnosis del sector turismo en la ciudad y recoge, asimismo, las propuestas estratégicas de futuro.

Una vez acabados los Juegos Olímpicos, y ante la nueva situación de la Ciudad Condal, el Ayuntamiento de Barcelona, el Patronato de Turismo de Barcelona y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona impulsan la elaboración del Pla Estratégic de Turisme de Barcelona, 1993. El Plan cuenta con el respaldo y la colaboración del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalitat de Catalunya, así como del sector privado cuya participación en el proyecto fue considerada como absolutamente relevante para conseguir los objetivos fijados, lo cual hacía imprescindible una estrecha coordinación entre las instituciones y los operadores privados.

El Plan Estratégic de Turismo de Barcelona, 1993, se elabora en dos fases bien definidas; la primera consiste en la Identificación y Evaluación (1989-1991), con un análisis descriptivo de la situación, un diagnóstico y, una síntesis del diagnóstico y de las estrategias generales ( Plan de Marketing del Turismo de Barcelona). La segunda fase, (1992-1993) (Plan Estratégic de Turismo de Barcelona y Plan de Acciones), define los límites de actuación (revisión de la primera fase y concreción de la política de marketing), la creación de una cartera de productos, la definición de la estrategia de comercialización, los sistemas de planificación y control de la gestión, así como una propuesta de entes de gestión y tipo de organización interna para el desarrollo del Pla Estratégic.

El resultado de los trabajos realizados se concretó en diversos documentos que conforman el Pla Estratégic y en unas conclusiones finales del plan que contienen la propuesta de creación del nuevo ente para la promoción turística de la ciudad (inicialmente, Consorci de Turisme de Barcelona, pero finalmente la denominación es Turisme de Barcelona). El nuevo ente, Turisme de Barcelona, se considera como la fórmula más adecuada para la implementación del Plan, ya que permitirá actuar de forma flexible en el momento de establecer responsabilidades y mecanismos de toma de decisiones. Es una empresa en la que por primera vez se unían la iniciativa pública y la iniciativa privada, fue creada a mediados de julio de 1993 con la participación inicial de la Cámara de Comercio (60 %) y del Ayuntamiento (40 %) para aunar esfuerzos en la promoción turística.

En esta participación de la promoción turística, previamente, se había creado, por parte principalmente del sector privado, la Asociación Barcelona Turística, entidad que fue fundada el mes de diciembre de 1990. La formaron 41 hoteles barceloneses de cinco, cuatro y tres estrellas que decidieron unir sus esfuerzos de promoción y, además, incorporar a la gestión hotelera y turística de la ciudad de Barcelona unas características especiales para poder alcanzar y disfrutar un lugar preferente como destino turístico.

No hay que olvidar que los Juegos Olímpicos tienen una gran fuerza mediática y propician, dentro de un proceso planificador, una clara evolución en las hasta ahora motivaciones para visitar la ciudad. Es decir, Barcelona hasta los JJOO no era precisamente un destino de sol y playa. Así, en el año 1990 la visita a la ciudad por el concepto vacaciones representaba el 23 %, mientras que por el concepto negocios ascendía al 70%. Barcelona era una ciudad industrial y de negocios pero no era esta su verdadera imagen turística. Alguien dijo que los Juegos habían de servir para transformar “el Manchester barcelonés en la Copacabana del Mediterráneo” y, así ha sido. Es, por tanto, a partir de ahí, una ciudad que su gran oferta de sol y playa es un elemento más de atracción para el



segmento de visitantes vacacionales. En este sentido, todavía, en el año 1994 en una coyuntura económica poco favorable y en el marco de una actividad turística ralentizada, el motivo de la visita vacacional aún estaba por debajo del 40% sobre el total de la ciudad. Es a partir del periodo 1997-1998 cuando la Barcelona turística realmente estalla y la motivación vacacional sube hasta el 63% del total.<sup>628</sup> Paralelamente, el Ayuntamiento trabaja con diversos proyectos para la ciudad postolímpica. Y lo hace impulsado por la inercia de los Juegos Olímpicos y del período posterior, con el horizonte del cambio de siglo y con un instrumento marco renovado y creado en 1998, el Plan Estratégico Barcelona 2000, posteriormente reformulado y ampliado en el tiempo. Las reflexiones de su Consejo General y las realizaciones han tenido un ritmo y un balance desigual. La iniciativa tomada por el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con el apoyo de una serie de entidades económicas, sociales y educativas barcelonesas de peso y tradición: la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, Consorcio de la Zona Franca, Feria de Barcelona, Fomento del Trabajo, Puerto Autónomo, UGT y Universidad de Barcelona.

Hay que destacar que Barcelona cuenta con diversos entes y organismos que tradicionalmente se dedican a la promoción del turismo. El Ayuntamiento contaba desde 1983 con el Patronat de Turisme de Barcelona (hasta la creación del Consorci Turisme de Barcelona). Por otra parte, la ciudad también se beneficia de las realizaciones del Consorci de Promoció Turística de Catalunya, dependiente de la Direcció General de Comerç, Consum i Turisme de la Generalitat de Catalunya; de la Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de la ciudad de Barcelona, que realiza una gran labor de estudio y promoción y, de la FIRA de Barcelona

---

<sup>628</sup> DURAN, PERE.: Barcelona: L'herència dels jocs (1992-2002), en Turisme: els impactes dels Jocs i de la seva imatge sobre el turisme ([http://olympicstudies.uab.es/b92/web/pdf/herencia\\_16.pdf](http://olympicstudies.uab.es/b92/web/pdf/herencia_16.pdf)) (consultado por última vez el 3 de febrero, 2014).

Además de los entes y los planes de actuación señalados, y que en parte serán ampliados en los apartados siguientes, conviene mencionar el proyecto Barcelona 2001 como referente obligado, junto al Plan Estratégico Barcelona 2000, para tratar la promoción y el significado del turismo. Barcelona 2001 supone el proyecto para conseguir la capitalidad europea de la cultura el año 2001. Barcelona quiere ser capital europea de la cultura, y quiere serlo para que, al amparo de la convocatoria, los fondos públicos fluyan y así sea posible acabar las distintas infraestructuras culturales todavía en obras. Barcelona 2001 persigue, asimismo, consolidar la imagen de la ciudad y difundir la cultura catalana. Sin duda, los nuevos activos culturales y la celebración de este acontecimiento tendrán como valor añadido una promoción de la ciudad y un incremento de la capacidad de atracción de visitantes, consolidándose la vertiente cultural del turismo barcelonés.

Una vez remarcados los entes de promoción turística, que hemos enunciado anteriormente, con que cuenta la ciudad, y que son de obligada significación por la importancia de los mismos en cuanto al desarrollo de una planificación adecuada, volvemos al contenido del Plan Estratégico de Turismo de Barcelona, 2000, el cual distingue unos objetivos básicos y unos objetivos estratégicos. Los objetivos básicos son: definición de un programa de acciones estratégicas para atraer el turismo que no acude a la ciudad y, por otra parte, tratar de consolidar el turismo que frecuenta Barcelona. Por su parte, los objetivos estratégicos se basan fundamentalmente en los importantes documentos anteriores a este Plan; entre otros: potenciar la imagen de Barcelona, rentabilizar la inversión pública y privada, aumentar el número de visitantes y conseguir una plena ocupación de la oferta.

A partir de este Plan y desde entonces, Turisme de Barcelona ha desarrollado y concretado varios programas y actuaciones para la promoción turística de la ciudad, convirtiendo Barcelona en el municipio europeo que, proporcionalmente, más ha crecido con respecto al sector turístico. En 2008 el Ayuntamiento de Barcelona promueve la elaboración

de un Plan estratégico de turismo concertado con los sectores implicados que aborde la necesidad de planificación de la capacidad de acogida de los turistas y garantice la calidad y sostenibilidad del sector empresarial de la ciudad.

Así, el Ayuntamiento de Barcelona procedió a encargar a Turisme de Barcelona la gestión del Plan Estratégico, atendiendo a su larga y valiosa experiencia en la promoción turística de la ciudad. Por su parte, el Consorcio Turisme de Barcelona, como organismo responsable de la promoción turística de la ciudad, sitúa su actuación en el marco del desarrollo económico y social y de calidad de la vida de Barcelona, trabajando con el criterio de impulsar y mejorar la realidad de todo el sector turístico.<sup>629</sup> Se considera tan crucial para el turismo y la ciudad el mantenimiento y desarrollo de la actividad turística, que aunque el presente Plan tiene un Horizonte 2015, se intenta, dentro del plan, proyectar una Visión a 10 años vista, hasta 2020, para establecer un trabajo de mayor recorrido, dejando abierta la posibilidad de desarrollar un nuevo Plan Horizonte 2015-2020 en su día.

Esta dinámica planificadora, aparte de en los ya mencionados planes de turismo, se basa, o mejor dicho, tiene su referencia en distintos planes; algunos de ellos no necesariamente son específicos de turismo, pero que de forma tangencial y complementaria si lo hacen; concretamente el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, contiene un análisis y diagnóstico de la realidad barcelonesa y su entorno metropolitano, interesantísimo para el sector. Igualmente, se cuenta con la experiencia y referencia del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, que analiza y diagnostica las dinámicas tanto de ocupación del territorio como de las actividades económicas de la zona metropolitana de

---

<sup>629</sup> PLA ESTRATÉGIC DE TURISME DE LA CIUTAT DE BARCELONA 2015, Turisme de Barcelona, Ajuntament de Barcelona y Cambra de Comerç de Barcelona, 2009. <http://www.turismebcn2015.cat/8> (Consultado por última vez, el 10 de febrero de 2014)

Barcelona, planteando eventuales escenarios de evolución futura, tanto desde el punto de vista sociodemográfico como económico.

Otros planes que inciden en la planificación turística de Barcelona, éste con carácter regional, es el primer plan definido por la Generalitat de Catalunya: El Plan Estratégico de Turismo de Catalunya, que se enmarca en el período 2005-2010 y que busca una más efectiva rentabilidad y potenciación de los recursos turísticos del destino Catalunya. Por su parte, el Ministerio de Turismo, este con carácter nacional, aprobó, en el año 2007, el Plan de Turismo Español "Horizonte 2020". Ambos con incidencia turística y económica directa, en la ciudad de Barcelona.

### **VIII.9.3. MODELO DE GESTIÓN TURÍSTICA**

Derivado de esta tendencia planificadora que desde la celebración de los JJOO, viene dándose en Barcelona como destino turístico, así como una de las bondades que hay que resaltar a causa del nuevo y actual sistema, es la fórmula de financiación del mantenimiento y desarrollo de las actividades turísticas. Es oportuno decir, relativo a la financiación, que la fórmula jurídica del modelo de gestión turístico es la de Consorcio.

El consorcio es una fórmula jurídica de derecho público con personalidad jurídica propia y regulada en la LBRL (artículos 57 y 87). Es consecuencia del resultado del acuerdo entre una o varias Administraciones Públicas (local, autonómica, etc.) y entidades privadas sin ánimo de lucro (Cámaras de Comercio, Empresariales o Sociales, Fundaciones Privadas, etc.), para un fin de interés público.

Tiene una característica particular y es que puede financiarse como Ente público (transferencias, tributos, precios públicos, etc.), y también como Ente privado a través de actividades comerciales. Fórmula muy flexible que permite adaptarse a las necesidades particulares de cada

caso, ya que gran parte de su sistema de funcionamiento se deja al acuerdo de las partes en la redacción de los Estatutos. Puede participar en sociedades mercantiles. Por otro lado, puede establecer, por su carácter público, algunos tributos y precios políticos, inembargable, exención del impuesto de sociedades, etc.

Por las características descritas, esta fórmula es todavía minoritaria y sólo se utiliza por municipios de éxito donde se busca un Ente de carácter mixto con un alto grado de implicación privado. Este es el caso de Barcelona que ha contribuido a ponerlo de moda en los destinos en los que el turismo es un sector estratégico y se busca al máximo la unión de sinergias público-privadas, de tal forma que muchos municipios se están planteando aplicar esta fórmula. Sevilla es otro ejemplo de referencia, así como los consorcios de Navarra.

Como puntos interesantes de esta fórmula hemos de reseñar que no exige demasiados formalismos y se rige por la simple conjunción de las voluntades que intervienen materializadas en los Estatutos. Disminuye el riesgo de politización del Ente al reducir la dependencia del sector público. A su vez, tiene diversas fuentes de financiación; tanto las propias de un Ente público como las propias de un Ente privado. Con total flexibilidad en definir su régimen interno, especialmente los sistemas de representación y gobierno. Puede participar en empresas privadas y realizar a través de estas, actividades mercantiles con ánimo de lucro, que directamente no podría llevar a cabo.

Ahora bien, por el contrario de estas facultades y posibilidades que permite el modelo, esta fórmula está sometida a un régimen de tutela por parte de la Administración Autonómica, al ser una entidad de derecho público. Está sujeta al Plan de Contabilidad de las Administraciones Públicas que es menos ágil que el de las empresas privadas, y sólo pueden formar parte del Ente consorciado entidades privadas sin ánimo de lucro, no las sociedades mercantiles.

Fórmula idónea, por su flexibilidad, para destinos turísticos que busquen una gran implicación del sector privado tanto en la gestión como en la financiación. Sin embargo, para que tenga éxito, se requieren al menos dos requisitos; que el sector público esté dispuesto a compartir o ceder poder y, que el sector privado está articulado institucionalmente y dispuesto a comprometerse a fondo tanto en la gestión como en la financiación.

No es casualidad que bajo esta fórmula se encuentren los ejemplos más relevantes de representación paritaria o equilibrio de poderes (público- privado) como son Barcelona o Plazaola (Navarra).

Siguiendo con la financiación, ésta en los años sesenta, setenta y siguientes provenía mayoritariamente de las aportaciones de hoteleros, comerciantes y empresarios relacionados con el sector turístico a través de los Centros de Iniciativas turísticas (CIT). La asunción de competencias por parte de los nuevos Ayuntamientos democráticos, la mejora de su capacidad económica y financiera así como el aumento de la importancia del turismo en la estructura económica, demostró que las hasta ahora aportaciones del sector privado eran insuficientes para atender las nuevas necesidades.

Sin embargo, la experiencia de los destinos turísticos, como el caso que nos ocupa, ha hecho visible la necesidad de que el sector privado y el sector público actúen conjuntamente en la consecución de unos objetivos que les permitan posicionarse en un mercado cada vez más global y competitivo. Es necesario, pues, una corresponsabilidad financiera, que se materializará de una de las tres formas o modelos siguientes, según los matices y naturaleza de cada uno de los destinos turísticos: financiación pública, financiación privada y recursos autogenerados. En el caso de Barcelona, podríamos catalogarla como de recursos autogenerados donde el ente de gestión, en este caso Turisme de Barcelona, se ha convertido en un modelo de gestión de referencia internacional, quedando, como ejemplo, actualmente

Barcelona en quinto lugar en el ranking establecido de ciudades europeas, después de Londres, París, Roma y Berlín.

El éxito alcanzado por Barcelona como destino turístico, incluso ha superado con creces los objetivos propuestos al haber tenido los crecimientos más espectaculares en cuanto al número de turistas recibidos entre los destinos turísticos europeos (+248% en 15 años), habiendo pasado de una posición muy secundaria a situarse entre los puestos de honor de la “liga europea de ciudades turísticas”.<sup>630</sup> Esto ha sido fruto de una política deliberada de identificación de oportunidades de negocio para ir consiguiendo la autosuficiencia financiera, manteniendo los objetivos de interés general para el sector y la ciudad. Como ejemplo, la gestión del bus turístico además de ser un “producto estrella”, es la principal y más rentable fuente de autofinanciación del Ente. También, la tramitación de reservas hoteleras y de actividades como: circuitos, excursiones, pases combinados de transporte, de entradas a museos, etc., gestión de equipamientos (Palacio de Congresos, etc.), explotación de servicios turísticos (buses y trenes turísticos) etc., son importantes en la generación de recursos por parte del ente, sin olvidar la realización de productos de merchandising que además de obtener beneficios, refuerzan la imagen de marca.

Una característica del modelo de financiación es la absoluta y equitativa corresponsabilidad en los aportes (50%-50%) entre el sector privado (Cámara de Comercio) y sector público (Ayuntamiento). En términos absolutos estos aportes permanecen inalterables desde el momento de constitución del Consorcio en 1993, creado para hacer frente a la “crisis post olímpica” con la que se debía enfrentar la ciudad.

Otra característica destacable del modelo es de que a pesar de esta igualdad en los aportes económicos, el sector público cedió el liderazgo

---

<sup>630</sup> FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas, Secretaría General de Turismo, 2008, Madrid, pág. 96

del Ente al sector privado, dándole mayor número de votos en los órganos de gestión, si bien las decisiones clave nunca se han impuesto por votación sino que se han tomado por consenso, y esto último, también hay que considerarlo un factor que explica el éxito del modelo. Así, este sistema de consolidación de ente mixto se explica por el coliderazgo del proyecto entre la ciudad (Ayuntamiento) y la Cámara de comercio, aunque la gestión, en este caso, esté más volcada a esta última.

Prácticamente todos los Entes exitosos han tenido su origen en un Plan Estratégico de Turismo; casos de Londres y Barcelona, que no sólo ha marcado las directrices y prioridades en las actuaciones, sino que también ha definido la filosofía, estructura y funcionamiento del Ente de Gestión, como instrumento que debe ejecutar las políticas turísticas prop

#### **VIII.9.4. CONCLUSIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN DE BARCELONA**

En síntesis y como resumen al proceso planificador de la ciudad, podemos decir que desde la celebración de los Juegos Olímpicos del 92, el crecimiento turístico de Barcelona ha seguido un ritmo verdaderamente ascendente, especializando y diversificando cada vez más su oferta y demanda. Ciertamente, el contexto olímpico favoreció la proyección internacional de la imagen de Barcelona, que en aquellos momentos se presentaba con nuevos valores y realizando propuestas adaptadas a los distintos mercados emergentes. La proyección y reconocimiento internacional de la imagen de la ciudad; el dinamismo económico y empresarial; la generación de ocupación, crecimiento y diversificación de puestos de trabajo; la revitalización de los sectores culturales, de ocio y tiempo libre, y la ampliación de las infraestructuras de acogida, transportes, planta hotelera y servicios en general, son algunas de las bases y efectos positivos más importantes que se derivan hoy día del



turismo en Barcelona, que en buena parte han sido propiciados por esa decidida apuesta por la planificación turística de la ciudad. Barcelona en el pasado año 2013 ha batido record de entradas de turistas, siendo la cifra superior a 7 millones y medio. De igual forma, paralelamente bate record de pernoctaciones con cerca de 16 millones y medio.<sup>631</sup>

No obstante lo anterior, y como en el caso paralelamente estudiado de Londres, existen no pocos desajustes que hacen que cualquier procedimiento planificador no sea totalmente perfecto, pero si la mejor de las opciones existentes en el desarrollo del turismo en cualquier punto y lugar.

En este sentido, mediante un profundo proceso de reflexión, Barcelona se plantea nuevos retos y propósitos, que pasan por el replanteamiento de algunas cuestiones clave, como por ejemplo el tipo de crecimiento y modelo de gestión turística, los límites territoriales del destino, y los efectos del turismo. En este contexto, han emergido opiniones críticas con el turismo, que desapruaban no tanto el turismo en sí mismo, sino la falta de gestión de sus impactos o simplemente la sensación de abandono.<sup>632</sup> Se hace necesario, en el marco de una nueva política turística para Barcelona, gestionar los impactos del turismo con los problemas derivados de la masificación, los procesos de transformación de las actividades comerciales o los problemas de coexistencia y cohabitación en entornos turísticos.

Aparte de hacer evidente la necesidad de gestionar y ordenar la actividad turística, la falta de conciliación entre ciudadanía y turismo se explica también, en cierto modo, por un desconocimiento de sus efectos positivos.

---

<sup>631</sup> HOSTELTUR.COM: Disponible en [http://www.hosteltur.com/141160\\_barcelona-batio-su-record-turistas-alojados-hoteles-ano-pasado.html](http://www.hosteltur.com/141160_barcelona-batio-su-record-turistas-alojados-hoteles-ano-pasado.html), 7 de marzo 2014 (Consultado por última vez el 7 de marzo de 2014).

<sup>632</sup> PLA ESTRATÉGIC DE TURISME DE LA CIUTAT DE BARCELONA, 2015, Turisme de Barcelona, Ajuntament de Barcelona y Cambra de Comerç de Barcelona, 2009. <http://www.turismebcn2015.cat/8> (Consultado por última vez, el 10 de febrero de 2014)

## VIII.10. GESTIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS A TRAVÉS DE LA PLANIFICACIÓN: ESTUDIO DE CASO; GRANADA.

Según la comunidad internauta de viajeros TripAdvisor, que cuenta con más de 11 millones de usuarios registrados en todo el mundo, Granada es la favorita entre las ciudades españolas, la 14ª Mejor Ciudad del Mundo, la 6ª Mejor Ciudad Europea y la 10ª Ciudad Europea romántica. Además, el sector turístico de Granada constituye uno de los pilares principales sobre los que pivota la economía y el empleo de la provincia. En concreto aporta en torno al 14 % del Producto Interior Bruto (PIB) y de forma directa produce el 15 % del empleo total con unos ingresos anuales por encima de los 2.500 millones de euros.

Ello se traduce en que emplea alrededor de 48.096 personas de forma directa distribuidas entre cerca de 2.181 empresas pertenecientes a los diferentes subsectores que configuran el turismo de la provincia de Granada: Hostelería, Restauración, Agencias de Viajes, Transportes y otras actividades relacionada con el turismo.<sup>633</sup> Uno de los factores más valorados por los visitantes que acuden a la provincia es la extraordinaria calidad y variedad del Patrimonio Natural con el que cuenta, que queda patente en el elevado número de espacios protegidos; Parques Naturales y Nacionales (Sierra Nevada (Parque Nacional y Natural), Parque Natural de la Sierra de Baza, Parque Natural de la Sierra de Huétor, Parque Natural de la Sierra de Castril y Parque Natural de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara), que se ubican en su territorio, que a su vez permiten la práctica de un número ilimitado de prácticas deportivas, recreativas, culturales y de ocio.

Su Patrimonio histórico cultural, etnológico o arquitectónico (encabezado por el Recinto Monumental de la Alhambra y Generalife) hace de la ciudad y provincia de Granada un destino turístico distinto,

---

<sup>633</sup> CÁMARA DE COMERCIO DE GRANADA, Plan Estratégico para la creación de la AEI del Sector Turístico de la Provincia de Granada, Granada, 2007, pág 3.

contribuyendo estos factores al aumento de su competitividad y sostenibilidad.

Granada está considerada como uno de los destinos turísticos culturales más importantes del mundo. En cuanto a la ciudad, solo uno de sus monumentos, La Alhambra, recibe más de dos millones y medio de visitas al año. Granada acumula un patrimonio cultural de gran riqueza, resultado de un desarrollo urbano que supera los 2.000 años de historia. Su larga trayectoria histórica y la superposición de culturas urbanas han dejado 71 inmuebles declarados Bienes de Interés Cultural, dos zonas arqueológicas, dos conjuntos incluidos en la Lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad y cerca de 1.000 edificios con valor arquitectónico o ambiental. Según la Organización Mundial de Turismo, (OMT) de estos 71 monumentos catalogados son plenamente visitables 8, parcialmente visitables, con horarios muy reducidos 6, y el resto espera el momento de su rehabilitación para poder ser puestos en valor.

Como complemento a esta situación que describimos, vuelco aquí nota de prensa del diario IDEAL de Granada, aparecida en fechas recientes:

*Joyas patrimoniales de Granada abrirán sus puertas al turismo*

*El Plan de Turismo recuperará para las visitas el Alcázar Genil, el Carmen de los Mártires, la Casa de las Chirimías, Casa de Zafra y Cuarto Real de Santo Domingo*

*El Plan de Turismo, que subvencionan Junta y Ayuntamiento y en el que también participa la Federación de Hostelería, pretende recuperar para las visitas cinco edificios emblemáticos de la capital para finales de este 2014. Con un presupuesto de 2,2 millones, este plan de dinamización turística quiere abrir cinco edificios patrimoniales de la ciudad, algunos de los cuales estaban ya restaurados y solo faltaba darles uso. Es el caso de la Casa de las Chirimías, en el que se abrirá un punto de información turística.*

*El plan incluye la dotación de la Casa de Zafra, en el Albaicín, como centro de interpretación del barrio y como novedades, pretende abrir también el Carmen de los Mártires. En este palacete municipal, del que hace uso ahora el Ayuntamiento para actos oficiales, se pondrá en marcha un proyecto relacionado con la poesía. Así, se abrirán los jardines del carmen para una ruta dedicada a la poesía, concretamente a las figuras de José Zorrilla y San Juan de la Cruz (que vivieron en ese edificio), así como Federico García Lorca y los diez ganadores del Premio Lorca de Poesía.*

*En el plan turístico se incluye también la segunda fase de trabajos en el Cuarto Real de Santo Domingo, que incluye la dotación interior del inmueble. La primera planta se dedicará al periodo nazarí y la evolución de este espacio urbano, y la planta alta se dedicará a los viajeros románticos.*

*Otro de los proyectos que se incluirá en este plan es el de crear una ruta almohade que recupere para el uso turístico el palacete del Alcázar Genil, actual sede de la Fundación Ayala. En esta ruta se podrán visitar los restos de la alberca almohade expuestos en la estación del metropolitano de Alcázar Genil, el propio palacete (que se dotaría de material interpretativo), el Cuarto Real y culminaría en la Casa de Zafra.*

*Los hosteleros también han propuesto, dentro de este plan, la creación de una central de reservas online en la que se incluyan todas las plazas hoteleras de Granada, de forma que les permita competir en el mercado de las reservas en la red, y mejorar su rentabilidad de cara a los grandes touroperadores de reservas a través de internet.*<sup>634</sup>

Por otra parte, la ciudad de Granada es considerada como uno de los más importantes destinos patrimoniales de España. En este sentido, hay

---

<sup>634</sup> Noticia de prensa del diario Ideal de Granada, 20 de Marzo 2014.

que significar que en esta clase de destinos, en el momento de afrontar la planificación y la gestión turística se hace necesario tener una visión transversal innovadora que, superando los planteamientos de la ordenación urbanística, de la protección pasiva del patrimonio o de la promoción turística, tenga presente las dimensiones culturales, económicas, medioambientales y funcionales que el turismo y el patrimonio cultural plantean. Ahora bien, precisamente el sistema de transversalidad de la actividad turística explica que no sea fácil gestionarlo ni integrarlo, de forma equilibrada, en los organigramas administrativos y en los modelos clásicos de gestión.

A este respecto, la planificación turística, la territorial, la urbanística y la cultural se han venido ignorando, cuando no enfrentando.<sup>635</sup> Por ello, y ya dentro de un contexto planificador, deberían establecerse entre turismo y destino patrimonial una serie de conexiones o vías de encuentro como: Definir un Plan Estratégico de Destino, donde se defina el papel del patrimonio y el turismo; Abordar políticas activas de recuperación del patrimonio cultural; Preparar bien los destinos patrimoniales para los ciudadanos, más allá de las específicas necesidades del turismo; Dotarse de adecuadas infraestructuras de equipamientos; Propiciar la conexión entre los diversos recursos patrimoniales y, Tender puentes de comunicación entre las políticas urbanísticas, las territoriales, las turísticas y las de patrimonio cultural.

De esta forma, el análisis turístico transversal a escala local permitiría la interpretación de las características básicas de las diversas tipologías de destinos estableciendo estrategias, recomendaciones y líneas de actuación, para que el objetivo central fuese configurar una estrategia turística integrada en el conjunto de las políticas urbanas o territoriales, capaz de compatibilizar la preservación del patrimonio cultural y su

---

<sup>635</sup> TROITIÑO VINUESA, Miguel A. “Estrategias Sostenibles en Destinos Patrimoniales: de la promoción a la gestión integrada e innovadora”, *Estudios Turísticos*, nº 172-173, 2007, págs. 225-232.

rentabilización, así como la diversificación y la generación de nuevos recursos económicos.<sup>636</sup>

El éxito de un destino patrimonial, como es Granada, depende tanto de la coordinación de políticas diversas como de la formulación explícita de políticas turísticas o culturales. Así lo evidencian, entre otros casos, el éxito turístico de Barcelona, que pudimos ver en el apartado anterior, Santiago de Compostela o Gerona. El desafío no es otro que saber aprovechar las oportunidades que el turismo les brinda para poner en movimiento, de forma responsable, sus recursos y contribuir a configurar nuevos modelos de desarrollo a través de la normativa o intervención administrativa que configure la oportuna planificación.

Como podremos comprobar, no sólo es gestionado el destino turístico mediante un único tipo de plan, sino que se asocian una diversidad de ellos, a veces solapados unos con otros, que mediante sus propios programas, su coordinación, su complementariedad..., conforman la gestión turística de dicho destino.

Con el ánimo de ser lo más exhaustivo posible, nos adentramos en el estudio de los planes, de varios tipos, que de una forma u otra afectan a la organización turística, tanto de la ciudad como de la provincia de Granada.

#### **VIII.10.1. DESARROLLO TURISTICO Y PROCESO PLANIFICADOR**

Tanto la ciudad como la provincia, así como el conjunto monumental de la Alhambra cuentan con sus respectivos planes turísticos y de acción. Así, en la actualidad se cuenta con el Plan Especial de la

---

<sup>636</sup> TROITIÑO, M. A.; PRAT, F. *Toledo 21: Una estrategia turística para una ciudad Patrimonio de la Humanidad*. Cámara de Comercio e Industria de Toledo. 1998, Pág 231.

Alhambra y Aljares; Plan Director de la Alhambra 2007-2015; Plan Turístico de la Ciudad de Granada; denominado Plan Estratégico AEI del Sector Turístico de la Provincia de Granada y, el Plan Global de Desarrollo Turístico de la Provincia de Granada 2011-2015.

#### **VIII. 10.1.1. PLAN ESPECIAL DE LA ALHAMBRA Y ALIJARES**

Comenzando por el marco normativo del Plan Especial de la Alhambra y Aljares, constatamos que los estatutos que rigen actualmente en el Patronato de la Alhambra y el Generalife se aprobaron el 19 de marzo de 1986 como resultado de un proceso de transferencias en materia de cultura, que tuvo lugar desde el Gobierno Central a la Junta de Andalucía. Las instituciones responsables de la gestión cultural aportaron también un conjunto de instrumentos legales de gran trascendencia: la Ley del Patrimonio Histórico Español (1985), así como la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía (1991) que vinieron a cualificar la gestión de los Bienes Culturales, renovadas recientemente por la entrada en vigor de la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía. En este marco legislativo, la Alhambra representa, sin duda, un destacado referente. De hecho, el Plan Especial de la Alhambra y Aljares (1986), que continúa en vigor, supone una aplicación directa de esos planteamientos

Siguiendo con estos planteamientos e intentando justificar la motivación de la implementación del Plan, intuimos que entre las vías de encuentro que apuntábamos en el epígrafe anterior, y que son necesarias entre turismo y patrimonio cultural, se ha de perfilar aún más la de la Alhambra y Granada. A este fin, por parte del Patronato de la Alhambra y el Generalife, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, el cual tiene la capacidad de emprender proyectos que ayuden a mejorar la preservación y conservación de unos de los complejos patrimoniales más importantes y que más turistas recibe al año

en la provincia de Granada, se promueve una revisión del Plan Especial de la Alhambra y Aljares, 1989, acordado por las Consejerías de Obras Públicas y Transporte y de Cultura de la Junta de Andalucía, con la finalidad de instrumentalizar y llenar de contenido los criterios de salvaguardia arquitectónica, urbanística y ambiental definidos en la legislación de patrimonio y en la políticas propias de la administración regional. Esta revisión del plan se ha orientado a proporcionar al Patronato las bases de una estrategia de gestión innovadora, tanto en términos culturales como turísticos. También, conscientes de las interdependencias entre La Alhambra y Granada, que genera algunas deficiencias y conflictos que plantean la necesidad de concertación entre las administraciones implicadas, se apuesta porque la ciudad se dote de una estrategia turística cualitativa.

En este último punto, no obstante, el grado de participación de los diferentes agentes implicados ha sido muy desigual. El protagonismo ha correspondido al Patronato de la Alhambra y el Generalife, siendo bastante más débil la implicación del Ayuntamiento, de la Junta de Andalucía y la correspondiente a la iniciativa privada.<sup>637</sup>

El conjunto de la Alhambra es el motor del sector turístico granadino, un sector que cuenta con más de doce mil plazas hoteleras y que constituye uno de los pilares fundamentales de la economía de Granada, una ciudad de servicios con una base industrial muy débil. Cuenta con una potente y cualificada infraestructura de alojamiento, restauración, comercio turístico, centros y salas de conferencias, recintos feriales y servicios turísticos. Las plazas hoteleras rebasan las 12.000 y las pernoctaciones anuales pasan de los dos millones.<sup>638</sup>

---

<sup>637</sup> TROITIÑO VINUESA, M.A.: "Turismo y Sostenibilidad: La Alhambra y Granada". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 2000, 20: págs. 377-396.

<sup>638</sup> TROITIÑO VINUESA, M.A.: "Turismo y Sostenibilidad: La Alhambra y Granada". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 2000, 20: pág. 389.



El equipamiento turístico público constituye un importante soporte de la actividad privada y la ciudad también cuenta con un buen nivel de instalaciones para el turismo de reuniones y congresos. La estacionalidad hotelera no es muy acusada y tiende a ser menor en relación con la redistribución temporal de los flujos turísticos a la Alhambra, evidenciándose que una correcta gestión de los flujos es también un buen negocio para el sector turístico. La ocupación media se acerca al 65%, una de las más altas en las ciudades históricas españolas.

#### **VIII.10.1.2. PLAN DIRECTOR DE LA ALHAMBRA 2007-2015**

Por su parte, la elaboración del Plan Director de la Alhambra, 2007-2015 se concibe como instrumento estratégico que permite marcar las pautas de gestión del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife, con la vista puesta en los importantes retos que como ente patrimonial de primer orden debe afrontar en este siglo XXI.

El Plan Director de la Alhambra y Generalife 2007-2015, aprobado por el Pleno de su Patronato, es el documento de planificación estratégica para la gestión del Conjunto Monumental a corto y medio plazo, elaborado por cuarenta expertos, en el que se recogen más de 150 medidas. El Plan Director es ante todo un plan estratégico que le permite al Patronato de la Alhambra establecer las políticas que va a acometer en el futuro para mantener un equilibrio adecuado entre conservación y uso.

Los planes directores, como el que nos ocupa, no se acogen a una normativa especial como la urbanística o la turística, ni pueden sustituirla. Su cometido es integrador y permite a una institución, a una entidad, coordinar todos los frentes en los que se desarrolla su actividad intentando tener una presencia mayor en su campo de competencia técnica, social, cultural, económica, etc. Lo reflejamos aquí con la intención de dejar constancia de que el esfuerzo planificador encuentra,

en la mayor parte de las veces, unos resultados generalmente positivos, siendo estos planes coadyuvantes de los planes turísticos de los destinos turísticos.

En la ya mencionada relación de la Alhambra con la ciudad de Granada, el Plan propone diversas acciones que intensifiquen las relaciones entre la Alhambra y la ciudad. Es necesario hacer constar que algunas de las propuestas tendrán reflejo obligado a través de la revisión del Plan Especial de la Alhambra como instrumento de tipo urbanístico. Entre otras, las acciones propuestas son: Mejora de las condiciones de los accesos a la Alhambra y su entorno; Mejora de la infraestructura a partir de las dimensiones urbanas del monumento; Visita pública en cuanto a control del número de visitantes; Nueva cultura organizativa y relaciones laborales; La Alhambra y la creación artística; Las Instituciones de la Alhambra; La Alhambra, la investigación científica y la formación.

### **VIII.10.1.3. PLAN TURISTICO DE LA CIUDAD DE GRANADA**

Independientemente de los planes anteriormente citados, desde 2006 se viene ejecutando en Granada el Plan turístico de la ciudad de Granada, encuadrado dentro de la tipología de Planes Turísticos de Grandes Ciudades Andaluzas, cuyo objetivo principal es el de potenciar la competitividad del destino Andalucía en turismo urbano e impulsar la diversificación de la oferta turística de las capitales andaluzas. Este Plan surge como consecuencia del Convenio de colaboración entre la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, el Excmo. Ayuntamiento de Granada y la Federación Provincial de Hostelería y Turismo de Granada, firmado el 9 de diciembre de 2005 y, posteriormente, modificado por la ADENDA de 27 de Noviembre de 2007, atribuyendo la ejecución de las actuaciones derivadas del mismo al Ayuntamiento de Granada, quien acudió a la figura de la “Encomienda de

Gestión” para atribuir, por cuestiones de eficacia, a la Agencia Albaicín-Granada la coordinación y gestión efectiva del Plan.

Este Plan tiene una inversión total de 9.615.000 euros. Estos fondos son aportados en un 60% por la Junta de Andalucía y en un 40% por el Ayuntamiento de Granada. El programa cuenta asimismo con el respaldo y la colaboración del tejido empresarial mediante la participación de la Federación Provincial de Empresas de Hostelería y Turismo de Granada.

El Plan es acometido por parte de la Concejalía de Turismo y Pymes del Ayuntamiento de Granada, la Consejería de Turismo, Comercio y Deportes de la Junta de Andalucía y, la Fundación Albaicín a la cual fue encomendada la gestión a través de su Patronato Municipal Fundación Albaicín Granada. Así, estos tres organismos trabajan conjuntamente para la consecución del Plan intentando realizar una serie de proyectos y actuaciones en la ciudad tales como:

- .- Establecimiento de Rutas Culturales
- .- Proyecto de Señalización Turística Direccional
- .- Proyecto de adecuación del Entorno de la Ermita de San Miguel
- .- Mejora y señalización de la Alcaicería
- .- Equipamiento de Dársenas y transporte público turístico
- .- Concurso del Monumento al Viajero
- .- Mejora y señalización de accesos a la Alhambra
- .- Remodelación del Centro Cultural 'La Chumbera'
- .- Restauración de la Casa árabe de Zafra
- .- Establecimiento de nuevas Rutas Turísticas
- .- Creación del Bono Turístico
- .- Proyecto de musealización de la Casa de las Chirimias

Hasta la fecha se han podido realizar algunas de ellas, calculando que se acercan al 50% de las que el Plan recoge en su conjunto.

El Plan también ha colaborado en la promoción de Granada como destino potencial para el segmento de Turismo de Congresos,

Convenciones y Viajes de Incentivo mediante el patrocinio y colaboración en la captación de eventos singulares para la ciudad.

Por último, han sido numerosas las acciones promocionales y de comunicación realizadas para dar a conocer la oferta gastronómica y cultural de la ciudad a través de diferentes eventos y actividades singulares.

#### **VIII.10.1.4. PLAN ESTRATEGICO DEL SECTOR TURITICO DE LA PROVINCIA DE GRANADA**

Desde el punto de vista de la planificación estratégica, tan importante como definir los atractivos, actividades y productos, es identificar y conocer las principales características de las empresas o individuos que ofrecen servicios a los turistas en la región. La provincia de Granada cuenta con una planificación turística estratégica plasmada en un plan estratégico denominado Plan Estratégico AEI del Sector Turístico de la Provincia de Granada. Este Plan ha sido impulsado por la Cámara de Comercio de Granada colaborando con ella distintas Administraciones y Organismos públicos; Delegación de Turismo, Junta de Andalucía, Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, Agencia IDEA, Diputación Provincial de Granada, Ayuntamientos de Granada, Almuñecar y Loja, Universidad de Granada, así como un nutrido grupo de empresas del sector. La AEI, Agrupación de Empresas Innovadoras del Sector Turístico de la Provincia de Granada, cuenta con un partenariado formado tanto por empresas del sector turístico como entidades de apoyo y de lo que se denomina el Sistema del Conocimiento. De esta forma se encuentran representados todos los agentes involucrados en el sector. La inversión inicial para el desarrollo del Plan se estableció en unos quince millones y medio de euros.

Respecto al Sistema del Conocimiento se encuentra representado a través de la Universidad de Granada, principal entidad pública de investigación de la provincia y que además cuenta con experiencia en el desarrollo de Proyectos aplicados al sector y colabora activamente con algunas de las empresas de la AEI. Así la Universidad de Granada cuenta con importantes medios humanos y materiales para el desarrollo de Proyectos y constituye una de las entidades de referencia dentro del sector turístico en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Siguiendo con la actividad turística de la provincia, Granada goza de unos Recursos Físicos y una localización privilegiados, donde se desarrollan diferentes segmentos de la actividad turística en función de los mismos, destacando de entre todos ellos:

- .- Turismo Cultural y de Ciudad
- .- Turismo de Sol y Playa
- .- Turismo Rural y Activo
- .- Turismo Deportivo
- .- Turismo de Reuniones, Congresos e Incentivos
- .- Turismo de Salud y Bienestar

El turismo granadino es una actividad dependiente de los acontecimientos regionales, nacionales y mundiales, lo que lo convierte en un sector irregular. La situación política y económica internacional tiene una importancia capital en el movimiento de viajeros con fines turísticos. En la actualidad estamos asistiendo a un cambio de tendencia a nivel mundial: los periodos vacacionales tienden a diversificarse en número de días y destinos; la estancia media cae; las demandas de los turistas son cada vez más exigentes, etc. Así, el sector turístico, y más en concreto las empresas turísticas, tienen cada vez mayor dificultad en adaptarse a los rápidos cambios de la demanda, lo que motiva y requiere de un profundo análisis del sector que permita, por medio de la planificación, analizar el mercado y adelantarse a los requerimientos de los turistas.

En otra vertiente, el impacto económico que supone la actividad turística para la provincia de Granada está en torno a los 2000 millones de euros con un 14% del PIB total de la provincia. La mayor contribución proviene de los hoteles, seguidos de la restauración y el transporte.<sup>639</sup>

Con la peculiaridad de contar prácticamente con todas las distintas clases de turismo existentes, ya que reúne cultura, historia, sol, montaña, nieve y mar, Granada ocupa el puesto número 95 en el ranking de las 100 ciudades más visitadas en el mundo, clasificación con un número de visitas muy similar al de ciudades como Nueva Delhi o Liverpool. Además supera en el total de turistas a otros destinos bastan conocidos internacionalmente como Génova, Houston, Buenos Aires o Mónaco.<sup>640</sup>

La Provincia de Granada cuenta con cerca de 2.200 Empresas<sup>641</sup> del Sector Turístico. Cerca de 110 pertenecen al área de la Restauración, 503 al servicio de hospedaje, en torno a 188 son agencias de viajes y unas 137 forman parte del epígrafe de espectáculos y salas de baile y discotecas. El resto se distribuyen de forma homogénea por las distintas actividades que prestan servicios al Sector Turístico de la Provincia de Granada. La mayor parte de las empresas se encuentran situadas en el área de Granada capital y su entorno, formando el núcleo central del turismo en la Provincia. La segunda área más importante es la zona de la Costa Tropical donde se incluyen municipios como Motril, Almuñecar o Salobreña, llegando a las 330 empresas. La parte de Sierra Nevada y la Alpujarra, una de las zonas más características e identificativas del turismo granadino, cuenta con 263 empresas, un 12% del total de empresas turísticas.

---

<sup>639</sup> Observatorio Turístico de la Provincia de Granada, 2012, Patronato de Turismo de la Provincia de Granada.

<sup>640</sup> Plan Estratégico de la Provincia de Granada, 2009-2012. Cámara de Comercio de Granada.

<sup>641</sup> CAMERDATA: Epígrafes de I.A.E.: 67, 68, 721, 75, 96 y 98.

#### **VIII.10.1.5. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO TURISTICO DE LA PROVINCIA DE GRANADA 2001-2015**

Además de los ya descritos planes turísticos de Granada y su provincia, existen otros planes que aunque no de menor repercusión si consisten prácticamente en lograr los mismos e idénticos objetivos. En concreto el Plan Global de Desarrollo Turístico de la Provincia de Granada 2011-2015, cuyo objetivo principal es establecer las directrices correctas para que el desarrollo turístico de la provincia se asiente sobre las bases de la competitividad y la sostenibilidad medioambiental, económica y social y, paralelamente pueda lograr un incremento en los beneficios económicos y sociales.

Este documento, impulsado por la Diputación de Granada y por el Patronato Provincial de Turismo de Granada, pretender reflejar la situación actual del turismo en la provincia, tanto de la oferta del destino como de la demanda turística y su evolución en los últimos años, así como recoger las principales tendencias advertidas en el mercado turístico en el contexto global y algunas actuaciones que desarrollan otros destinos turísticos de referencia en ámbitos concretos de interés. Todo ello, como base para realizar un diagnóstico real del destino y del sector turístico granadino con el fin último de establecer el modelo de desarrollo turístico futuro de la provincia.

El nuevo modelo de desarrollo turístico debe ser entendido por el sector como una oportunidad para consolidar los logros alcanzados hasta el momento, así como para impulsar un conjunto de iniciativas y actuaciones en diversos ámbitos de actividad que sitúen al destino en una posición destacada para afrontar con éxito los retos futuros del turismo.

Asimismo, este nuevo modelo ha sido concebido para dar respuesta a un mercado turístico cada vez más complejo. Para que eso sea posible se propone un modo absolutamente innovador de promoción. Se propone

trabajar desde una perspectiva global en todas las fases que componen el viaje turístico (pre-viaje, la estancia en el destino y el post-viaje) con el fin último de conseguir el entendimiento del destino y de su oferta por parte del mercado turístico; atraer y ofrecer una experiencia valorada por el turista en el destino y conseguir que vuelva. Todo ello procurando la singularidad del producto (como vía principal para la diferenciación y la desestacionalización del destino), la calidad en la prestación del servicio y una mayor cualificación de los profesionales involucrados en el desarrollo de la actividad turística.

Este trabajo se concreta en un plan operativo para los próximos años en el que se identifican oportunidades concretas que permitirán, con la colaboración de todos los agentes involucrados en la actividad turística del destino, estimular la demanda desarrollar el potencial turístico de la Provincia de Granada.

Las actuaciones previstas en el nuevo modelo propuesto incluyen herramientas de trabajo que favorecen el trabajo conjunto de los agentes del sector turístico granadino, como es el caso de la Mesa del Turismo de la Provincia de Granada (que estará integrada por una representación de los diferentes intereses del sector), y que será el ente gestor del Plan Global, estableciendo las bases para la colaboración continuada y eficiente entre las diferentes zonas turísticas de la provincia y subsectores turísticos. Por último, insistir de nuevo en la necesidad y en la importancia de la participación activa de la totalidad de los agentes (públicos y privados) para alcanzar los objetivos y retos que se plantean en el Plan Global de Desarrollo Turístico de la Provincia de Granada 2011-2015.

En el proceso de elaboración del Plan Global de Desarrollo Turístico de la Provincia de Granada 2011-2015 han participado numerosos agentes representantes de los distintos subsectores implicados en el turismo granadino.



#### **VIII.10.1.6. UNA ADMINISTRACIÓN Y NORMATIVA EFICACES**

El sistema público juega un papel muy importante en el desarrollo del turismo, las políticas y el marco legislativo influyen directamente en la actividad turística. La participación de las Administraciones públicas se vuelve fundamental a la hora de desarrollar la actividad turística de la provincia de Granada de una forma competitiva y sostenible, pues su incidencia en los factores que la componen es en muchos casos determinante.

Un elemento clave para el Desarrollo Turístico reside en la capacidad de gestión del Organismo Local de Turismo como brazo ejecutor de la política turística del municipio. La capacidad institucional es el potencial de las organizaciones públicas para producir valor para terceros y a su vez transformarse a ellas mismas en función de las necesidades y requerimientos del Destino.

Para que la capacidad de gestión del Organismo local sea suficiente se hará necesario, coordinar la amplia variedad de políticas públicas de competencia municipal que inciden tanto en la propia configuración del producto turístico (planificación urbanística, concesión de licencias de actividad, normativa de higiene o incendios, de protección del patrimonio cultural, de inversión en infraestructuras de comunicación, viales o nuevos equipamientos turísticos...), como en la satisfacción final del turista (de accesibilidad, de movilidad, de calidad de los espacios urbanos, de seguridad, de limpieza, de recogida de residuos, de alumbrado público, de mobiliario urbano...). Siendo fundamental asegurar que la prioridad política se plasme en la coordinación real entre todas las concejalías con competencias sobre éstas y otras materias, cuyas decisiones acaban afectando el atractivo diferencial y desempeño turístico de la ciudad.

En este sentido, todo ejercicio de gobierno, también en el municipal, se puede asumir la implicación de una política, ya sea tácita o explícita.

Existen muchas definiciones de Política, pero una buena descripción práctica, según nuestra propia experiencia adquirida a través del desarrollo de la tesis, es que una política “es una consideración razonada de las alternativas”. Esta breve definición implica que todos los recursos son escasos; capital, terrenos, mano de obra, etc. Por lo tanto, el primer elemento de la política será el discernimiento del mejor uso y aprovechamiento de esos recursos. El segundo componente será la existencia de costos de oportunidad al utilizar los recursos de una manera u otra, seguramente existirá alguna actividad que se vea afectada. Un ejemplo de ello podría ser que el desarrollo turístico de un destino requiriera el uso de terrenos, que podrían tener usos alternativos en la agricultura, la construcción, la forestación, etc. Así pues, existen usos alternativos de los recursos disponibles para el desarrollo y en consecuencia es necesaria la política, para considerar las distintas alternativas y los beneficios que tiene la adopción de una de ellas con respecto a las demás.

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del Plan Estratégico, más concretamente en el anterior epígrafe sobre objetivos (4) del Plan, las Administraciones Locales juegan un papel decisivo en el desarrollo del sector turístico, actividad económica crucial para la Provincia de Granada. La Administración debe promover e impulsar en Entidades Locales el desarrollo y adaptación de Planes de Ordenación y Ordenanzas que favorezcan un desarrollo sostenible y competitivo del Turismo, así como asesorar en la adaptación de los Planes para conseguir una adecuada normativa que impulse al sector turístico en la provincia de Granada.

Como ejemplo de lo anterior, sin pretender exclusivizar, recientes estudios han puesto de manifiesto que determinadas entidades locales de tamaño medio-pequeño no recogen en sus Planes de Ordenación Urbana o en sus normativas locales medidas o actuación dirigidas al desarrollo del sector turístico (Espacios destinados a la construcción de hoteles, parques, museos o edificios o espacios destinados a la actividad turística) así como, en muchos casos no tienen adaptadas las infraestructuras

públicas (Mobiliario Urbanos, Parques y servicios) a las normativas de accesibilidad para personas con discapacidad o dependencia.

Ello plantea unas actuaciones con el objetivo principal de que, desde las propias normativas de ordenación urbanas, se garantice y se establezcan todas las medidas necesarias para mejorar la competitividad del sector turístico. El desarrollo de nuevas normativas sobre ordenación urbana, control medioambiental y ayudas al sector para relanzar y posicionarlo como competitivo se configuran como elementos clave en los que trabajar.

En nuestro caso, además, se quiere convertir a la Provincia de Granada en un ejemplo de accesibilidad a todos los turistas, asesorando y ayudando a las entidades locales a plantear medidas que garanticen este reto dentro de sus normativas, adecuando el mobiliario urbano, parques e infraestructuras y servicios a las necesidades de personas con alguna discapacidad. Las actuaciones a realizar serían:

*1) Análisis de los Planes de ordenación urbanas de Entidades Locales*

Esta primera actuación tratará de identificar en los planes de ordenación posible deficiencias en la adopción de medidas destinadas a garantizar el desarrollo turístico de la localidad, y espacios destinados al turista.

*2) Estudio Benchmarking de los Planes de Ordenación Urbana considerados como Ejemplos de adecuación Turística*

Se llevará cabo un profundo estudio de aquellos planes de ordenación considerados como pioneros y ejemplos en la adopción de medidas destinadas al desarrollo sostenible y competitivo del turismo, y se detectaran las medidas y actuaciones que favorecen y garantizan la accesibilidad. Ello dará como resultado la elaboración de una guía para adaptación de los planes de aquellas Entidades que participen de la actuación.

*3) Servicio de Asesoramiento para la adaptación de los Planes o Normativas*

Se desarrollará un Servicio de Asesoramiento para la elaboración o adaptación de los Planes de ordenación a las normativas y buenas prácticas detectadas que favorezcan la gestión turística.<sup>642</sup>

Para entender adecuadamente el punto 2, sería conveniente indicar que el Benchmarking es un proceso sistemático y estructurado utilizado especialmente por las empresas para comparar las actuaciones con las prácticas de las mejores empresas referentes, siguiendo una metodología para evaluar productos, servicios y desempeño. En el caso de los Organismos Locales de Turismo la comparación puede servir para detectar los principales temas a abordar a través de la experiencia de destinos referentes en materia turística. Es importante destacar que se puede realizar tomando las mejores prácticas de otros organismos, ya sean locales, provinciales o incluso nacionales.

Otros de los ejemplos donde debe intervenir la Administración y donde además es necesario hacer hincapié, es en la importancia que tiene la Administración para garantizar y gestionar aspectos como la formación de los recursos humanos, creando espacios para una formación de alta excelencia turística. El establecimiento de sistemas que garanticen el conocimiento de la información y la misma se ponga a disposición de los diferentes agentes del sector supone un reto que debe de abordarse al mismo tiempo que se dota al Sistema Ciencia-Tecnología-Empresa de los medios necesarios para su consolidación y crecimiento al objeto de que puedan aportar el I+D+i que el sector necesita para ser competitivo en un mercado cada vez más globalizado y competitivo.

Por otro lado se hace necesario que desde las diferentes Administraciones y el propio sector se siga realizando actividades de sensibilización destinadas a consolidar los parámetros de calidad, eficiencia, tecnología y profesionalización en los trabajadores y empresas

---

<sup>642</sup> Plan Global de Desarrollo Turístico de la Provincia de Granada, 2011-2015, Diputación Provincial de Granada

turísticas, con el objeto de que se siga apostando por la inversión y modernización continua, como elementos claves de la competitividad.

A este respecto, convencidos de que el nuevo escenario y los modelos de operación turística a nivel local a los que nos enfrentamos deberán ser cada día más innovadores y profesionalizados respecto de los que regían en los últimos años, pretendemos señalar factores clave para que el turismo urbano se consolide como una creciente fuente de prosperidad y generación de empleo sostenible a medio y largo plazo.

Este proceso de generación de empleo se ha visto favorecido por la fuerte apuesta inversora tanto pública como privada llevada a cabo en la mayor parte de ciudades españolas durante los últimos tres lustros previos al estallido de la crisis. En este período, un buen número de ellas han desarrollado proyectos dirigidos a la rehabilitación de su patrimonio histórico, la construcción de nuevos equipamientos de arquitectura singular (museos, palacios de congresos, auditoriums, parques de ocio), la mejora de los espacios públicos o la organización de eventos. Iniciativas de carácter público que se han visto acompañadas por fuertes apuestas empresariales en la generación de nueva oferta hotelera y de restauración y/o la renovación de la existente, además de diversos proyectos lúdicos, que han reforzado su atractivo turístico, si bien han provocado en muchas ciudades una situación de sobreoferta estructural de alojamiento, por haberse incrementado por encima del verdadero potencial de demanda a corto y medio plazo. En concreto, el número de plazas hoteleras en el conjunto de destinos urbanos españoles creció a un ritmo medio del 5% desde el año 2002, casi dos veces más que la oferta de plazas en el conjunto de España y que el total de la demanda, lo que supuso pasar en la última década de 243.000 plazas hoteleras en núcleos urbanos a 376.000, según los datos oficiales de la última

Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH) del INE referidos a las ciudades españolas.<sup>643</sup>

Esta tendencia inversora, salvo excepciones, no ha venido acompañada con la intensidad deseable de una verdadera prioridad política a favor del turismo, traducida en el desarrollo de estrategias e instrumentos de planificación y gestión avanzados, que permitan un mayor aprovechamiento de las inversiones realizadas. En general, las iniciativas de planificación y gestión turística a nivel local han sido más bien limitadas y la continuidad temporal y mantenimiento de equipos profesionales para su implementación y desarrollo, escasa y, en muchos casos, insuficiente o discontinua en el tiempo.

Como consecuencia de ello, hoy más que nunca, se identifica una extraordinaria oportunidad y un amplio recorrido de mejora para dotar a escala urbana de un mayor impulso político al turismo, a través de una gestión estratégica que permita un mayor aprovechamiento de las inversiones realizadas y, en consecuencia, una mejora agregada de sus efectos socioeconómicos en términos de renta, empleo e ingresos fiscales que se traduzcan en más prosperidad ciudadana. De hecho, allí donde esto ha sido posible, los resultados turísticos han servido de sostén del tejido económico y del empleo urbano, erigiéndose como uno de los sectores más eficaces para compensar en los cuatro últimos años, a causa de la crisis, la caída de otras actividades económicas. La generación de las condiciones necesarias que permitan la incorporación de capital en el sector exige del Organismo Local de Turismo el trabajo en conjunto con otras áreas competentes dentro del Municipio, propiciando el desarrollo de acciones destinadas a su promoción.

Tal coordinación con órganos que poseen competencias particulares se considera fundamental en materias relativas a la ordenación del

---

<sup>643</sup> Informe URBANTUR 2012, Mayo 2013, Monitor de Competitividad Turística de los Destinos Urbanos Españoles. EXCELTUR.

territorio, la generación de incentivos fiscales, la preservación del medio y la conservación de los recursos culturales.

Por otra parte, ha de plantearse como un objetivo fundamental el acompañamiento a las inversiones, brindando apoyo técnico a los proyectos de inversión, facilitando su implementación y orientando a los mismos a la política turística desarrollada.

En cuanto a la normativa, aprovechando el tema inversor y poniéndolo como ejemplo, la importancia de la afección de la misma mediante un adecuado conocimiento de las reglas que rigen la actividad turística es uno de los presupuestos básicos para la evaluación de proyectos de inversión, es por ello que resulta necesario que el Organismo Local de Turismo disponga del marco normativo actualizado que le es aplicable y que le dé debida publicidad.

Es menester en este sentido entender que el marco jurídico que comprende la regulación de las diferentes actividades turísticas es de carácter complejo y encuentra sustento en normas correspondientes a diferentes niveles: nacionales, provinciales y municipales, convirtiéndose en un aspecto que impacta naturalmente en la localización de proyectos turísticos. Como ejemplo de normativa estatal que se puede considerar muy interesante en la vertiente de la financiación, es la Orden ministerial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Orden ITC/3714/2007, de 14 de diciembre, por la que se regulan las bases de las convocatorias de concesión de ayudas para impulsar los procesos de planificación estratégica, gestión y promoción de destinos turísticos (“Soportes de Promoción de Destinos”).

Por otra parte, es interesante decir que el conocimiento de la normativa vigente, en especial la emanada del Municipio, no siempre se encuentra al alcance del inversor, por lo que resulta imperioso que en la política del Organismo Local de Turismo se priorice este aspecto, facilitando su

acceso de manera clara y eficiente. Teniendo en cuenta que para que la información sea considerada útil debe cumplir los siguientes requisitos:

- .- La normativa aplicable a la actividad turística debe ser de libre y fácil acceso para el inversor
- .- Su provisión no debe importar costo alguno
- .- La información debe ser actualizada periódicamente

El empleo de nuevas tecnologías de la comunicación e información facilita, sin embargo, la puesta a disposición de los inversores de la normativa que regula la actividad turística de una manera eficaz, de fácil acceso y a la vez permite su actualización periódica. En este sentido, por ejemplo, es necesario contar con un espacio claramente identificado en la página web del Organismo Local de Turismo (Normativa Aplicable a la Actividad- Legislación) o en la página del Municipio, cuyo contenido sea la normativa vigente. También, debe hacerse especial mención a la legislación aplicable cuando se emplean Guías de Inversión como medio de información relativa a las oportunidades que ofrece el destino.

Así mismo, creemos de importancia que el Organismo Local de Turismo promueva la realización de encuentros o Talleres en los que se brinde capacitación sobre la normativa turística.

En otro orden de cosas, siguiendo con las oportunidades de la Intervención administrativa, el turista, figura nuclear del turismo, está motivado por las sensaciones que le deja el destino al que acude, en este punto las infraestructuras influyen en la configuración de esta percepción y es en donde las Administraciones tienen un importante trabajo a la hora de garantizar infraestructuras públicas de calidad y cuidar aspectos como el de la seguridad y gestión medioambiental, gestión y conservación Patrimonial tanto cultural-histórico como natural.

Los notables efectos multiplicadores que induce el sector turístico (11% del PIB y el empleo) sobre todo el tejido socio empresarial a nivel local, brindan una buena oportunidad a la Administración para asegurar el



éxito de las recientes medidas de impulso a la economía real, ampliando y priorizando al máximo los recursos aplicados al conjunto del sector y en particular a una más ambiciosa reconversión de destinos maduros. Para ello se precisa mayor consenso político y una visión turística de Estado más prioritaria, estratégica, integral y a largo plazo, que emane de acuerdos más estables entre partidos políticos, Gobierno, CCAA y Municipios.

Por último, es importante comprender que la planificación de un destino es un proceso continuo, permanente, que incorpora los conocimientos y expectativas de todas las partes interesadas y que también tienen en cuenta los posibles cambios en las circunstancias o escenarios. Así, un Plan turístico es un esfuerzo ordenado para producir acciones y decisiones fundamentales que configuren y dirijan los objetivos del Destino turístico.

La planificación reviste fundamental importancia en materia turística; todo Municipio que considere prioritario impulsar el desarrollo del turismo en su comunidad requerirá la formulación de un Plan Estratégico de mediano y largo plazo que sea la referencia para todas las actuaciones en un ámbito temporal extenso y que establezca las bases y estrategias para toda su actuación futura.

#### **VIII.10.2. MODELO DE GESTIÓN TURÍSTICA**

Todas estas funciones descritas anteriormente, en cualquier destino turístico se llevan a cabo generalmente por un Ente de gestión turística que suele ser un Ente mixto que concentra toda la actividad administrativa turística y también la actividad promocional. Este Ente mixto puede ser, como ya explicáramos en el capítulo V, de diversa naturaleza jurídica.

En el caso de Granada, como en el resto de casos que en cuanto a planificación turística hemos estudiado en este trabajo (Barcelona, Londres...), la actividad turística de la capital se canaliza a través de un consorcio, concretamente “Turisgran” (Consortio de Turismo de Granada). Así mismo, la actividad turística de la capital en cuanto a los asuntos y obligaciones adquiridas en lo relativo a la protección del patrimonio cultural como consecuencia de la declaración del barrio del Albaicín como Patrimonio Mundial. por parte de la UNESCO en 1994, como extensión de la Alhambra y el Generalife declarado en 1984, es llevada a cabo por la Agencia Albaicín-Granada, Organismo autónomo perteneciente al Ayuntamiento de Granada con personalidad jurídica propia, creada al amparo de lo establecido en el artículo 85.2 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local y por adaptación del organismo autónomo “Patronato Municipal Fundación Albaicín Granada” a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cuyo fin primordial es la revitalización integrada de los barrios históricos de la ciudad de Granada. Esta Agencia desde su creación en 1998, ha gestionado los programas europeos de revitalización urbana cofinanciados con fondos FEDER de los que la ciudad de Granada ha sido beneficiaria en los últimos años. Es la encargada desde 2008 de la gestión del Plan de Turismo de la ciudad de Granada del que hemos hecho una extensa descripción en epígrafes anteriores

Hemos de recordar, que la figura del consorcio, detallada en el epígrafe VIII.9.3., es un Ente con entidad jurídica propia, de Derecho Administrativo público y regulada en la LBRL (artículos 57 y 87). Es consecuencia del resultado del acuerdo entre las dos Administraciones Públicas; local y autonómica, y entidades privadas sin ánimo de lucro. Concretamente, en el caso de Turisgran está conformado por el Ayuntamiento de Granada, la Junta de Andalucía a través de las Consejerías de Cultura y Turismo y Deportes, el Patronato de la Alhambra y el Generalife, el Arzobispado de Granada, el Consorcio Parque de las Ciencias y la Caja General de Granada, todo ello en

virtud de lo establecido en la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los artículos 33 y siguientes de la Ley 7/1.993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, y los artículos 57, 58 y 87 de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y 110 del Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

En cuanto a la provincia, ésta no comparte el anterior sistema de organización administrativa turística y canaliza su actividad a través de un patronato (Patronato de Turismo de la Provincia de Granada). La figura de patronato es un Ente de derecho público con personalidad jurídica propia. Organismo autónomo de carácter administrativo, pero dependientes del organigrama municipal, en este caso del provincial (Diputación Provincial de Granada). Se rigen por la LRBL artículo 85 bis y LOFAGE artículos 43-45. El Patronato Provincial de Turismo de Granada, creado en 1982 y considerado por la Organización Mundial de Turismo (OMT) como uno de los mejores gestores turísticos del mundo y distinguido por la misma organización, desde septiembre de 2007, con el certificado OMT.Sbest, tiene representación de la Administración provincial, así como de la Junta de Andalucía, el empresariado, los sindicatos, entidades financieras, ayuntamientos de la provincia y otras instituciones tanto públicas como privadas vinculadas con el sector turístico.

Concretamente los Organismos autónomos de carácter administrativo son Entes de derecho público, como decimos, con personalidad jurídica propia. La figura más común de estos Entes son Los Patronatos Municipales de Turismo, aunque tienen otras denominaciones como los Institutos Municipales de Turismo (Elche) o Fundaciones Públicas (Zaragoza).

Se utiliza esta modalidad de gestión cuando se le quiere dar una mayor autonomía a la gestión turística. Dependen de la concejalía de Turismo y/o de la Alcaldía que tiene el control del Ente, financiándose casi totalmente de fondos públicos y permitiendo una financiación privada aunque marginal.

Es la fórmula con personalidad jurídica propia más utilizada por los Entes de Gestión Turística a nivel municipal y también a nivel provincial, caso de Granada. Suele ser utilizada por los municipios en los que el turismo tiene una importancia estratégica significativa; ejemplos, aparte de Granada, de Alicante y Salou entre otros. Este modelo permite flexibilidad con respecto a las fórmulas de representación, permitiendo la entrada al sector privado independientemente de sus aportes económicos. También aporta transparencia al estar sujeto al derecho y a la contabilidad pública. Sin embargo, falta agilidad en la gestión, precisamente por estar sujeto al derecho público.

El dominio del poder municipal resulta poco estimulante para la participación privada, generalmente de carácter testimonial o consultivo y, no pueden participar en sociedades mercantiles.

Al permitir dar representación a la iniciativa privada, independientemente de su participación económica, se está facilitando de forma progresiva esta participación y dialogo. Este modelo puede ser muy útil cuando la iniciativa privada y el asociacionismo privado son muy débiles.

### **VIII.10.3. CONCLUSIONES A LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA DE GRANADA Y SU PROVINCIA.**

Después de una pormenorizada presentación de los distintos planes generales turísticos en vigor (exceptuando los autonómicos, nacionales y los específicos y concretos para las distintas comarcas granadinas, realizados estos últimos, la mayoría de ellos, con la influencia y dirección del Patronato de Turismo, que por su número y extensión sobrepasaría los límites normales de síntesis de este trabajo), extraeremos las conclusiones más destacadas del proceso planificador inserto en los mencionados planes generales, como ejemplo de instrumentos normativos que propician la intervención de la Administración en el sector.

La tipología de los planes descritos es variada; especiales, propiamente turísticos, estratégicos, globales..., unos dirigidos especialmente a la consecución de la calidad, otros, a la competitividad. Algunos de ellos dirigidos a la Ordenación, otros, a la Promoción. En definitiva, todos con la dirección clara de promover el desarrollo turístico del destino. Los actores que intervienen en la implantación de los planes son a veces también coincidentes; en unos casos Junta y Patronato, en otros Junta Y Ayuntamiento, en otros Diputación y Patronato, en otros Junta, Ayuntamiento y Organizaciones empresariales.

En la mayoría de ellos, como se ha podido comprobar en los epígrafes anteriores, distintos objetivos marcados en los mismos se solapan con asiduidad. Esto es producto de las coincidencias en los distintos planteamientos que los diversos agentes involucrados aportan, es decir, sus puntos de vista, unos con otros, son muy parecidos, lo que vuelca necesaria clarividencia conjunta en la consecución de los objetivos finales y en la detección de las verdaderas necesidades del sector en nuestra ciudad y provincia. No obstante, matizaremos en epígrafe posterior algunas deficiencias en cuanto a puntos de vista divergentes que se convierten en debilidades o amenazas de la gestión del destino turístico.

En otro sentido y en un contexto marcado por el crecimiento de la afluencia turística en general, y especialmente de la vinculada a la cultura, así como por el aumento de la presencia de destinos turísticos de carácter cultural en el panorama nacional, la planificación y la gestión turística adquieren un papel esencial, siendo necesarias nuevas estrategias de actuación amparadas en la renovación y diversificación del producto turístico clásico, de fuerte componente monumental.<sup>644</sup> De este modo, y como consecuencia también de los cambios que se han producido en la percepción existente sobre el turismo, la planificación y la gestión turísticas logran un gran interés como campo de investigación, suponiendo un paso más en los estudios generales sobre esta materia.

#### **VIII.10.3.1 LA CIUDAD**

Habiendo referido una óptica general sobre la planificación, abordamos directamente el tema concreto de Granada, diciendo que es un destino turístico eminentemente patrimonial. La ciudad de Granada es considerada como uno de los más importantes destinos patrimoniales de España (sólo uno de sus monumentos; La Alhambra, recibe más de dos millones y medio de visitas al año. El conjunto de la Alhambra es el motor del sector turístico granadino, un sector que cuenta con más de doce mil plazas hoteleras y que constituye uno de los pilares fundamentales de la economía de Granada, una ciudad de servicios con una base industrial muy débil).

En destinos patrimoniales como el que aquí se presenta el recurso principal es el patrimonio (tanto monumental como natural), mientras que el complementario está compuesto por la oferta de infraestructuras

---

<sup>644</sup> CALLE VAQUERO, M. y GARCÍA HERNÁNDEZ, M.: "Nuevas estrategias para la renovación del producto turístico urbano: El caso de las ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad", Ponencia inédita presentada en VII Forum Internacional sobre las Ciencias, las Técnicas y el Arte, aplicadas al marketing. Academia y Profesión. Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas. Universidad Complutense de Madrid, 24-25 de noviembre de 2005.

turísticas (alojamientos, restaurantes, comercio turístico) y las actividades culturales, deportivas..., de forma que aunque estos recursos, de carácter secundario, no motiven el desplazamiento en sí mismos, sin embargo refuerzan a los recursos principales y garantizan el éxito del patrimonio cultural como producto turístico, razón por la que están adquiriendo cada vez más importancia.

En diversos apartados del capítulo de planificación venimos diciendo que la planificación territorial y la turística no necesariamente han sido, o son, coincidentes en sus propósitos. Es más, según TROITIÑO VINUESA M.A., cuando la planificación turística, la territorial, la urbanística y la cultural se han venido ignorando no enfrentando. Por ello, en el momento de afrontar la planificación y la gestión turística se hace necesario tener una visión transversal. Sin embargo, precisamente el sistema de transversalidad de la actividad turística explica que no sea fácil gestionarlo ni integrarlo, de forma equilibrada, en los organigramas administrativos y en los modelos clásicos de gestión.

Al hilo de lo anterior, es de resaltar que llama la atención cómo el turismo ha estado tradicionalmente alejado de la planificación urbana pese a que se trata ésta de una de las actividades con mayor capacidad para generar y transformar los espacios. En esta línea, hay que destacar que paralelamente la planificación urbana ha centrado gran parte de sus esfuerzos en mantener y recuperar los centros históricos y en consecuencia el patrimonio urbano, lo que implica centrar sus actuaciones en los espacios que coinciden con los turísticos. Pero esto no significa que sean actuaciones vinculadas al turismo, sino a la propia ciudad, que ante todo es un espacio vivido y, de forma paralela lo es turístico. En la actualidad parece que existe una mayor concienciación por parte de los agentes urbanos locales de recuperar y sobre todo adecuar el espacio urbano, con la finalidad de conseguir que éste sea más agradable, por supuesto para los ciudadanos, pero muy intencionadamente lo hacen de cara a los visitantes, ya que se sabe que

esa es una baza esencial para asegurar la satisfacción de sus visitantes, quienes emplean gran parte de su tiempo en la ciudad para pasear.

A nivel global hay que resaltar que el modelo de relación existente entre el turismo y el patrimonio implantado y desarrollado en Granada es un modelo que no termina de resolver los problemas que ocasiona dicha combinación. Pero parece que existe un indicio importante de cambio motivado porque este modelo, está perdiendo la visión centrada exclusivamente en el patrimonio monumental para comenzar a reconocer otros recursos y presentar un cierto dinamismo e interés por resolver los conflictos que ocasiona la presencia del turismo.

En consecuencia, la consolidación del conjunto Alhambra-Generalife como destino turístico competitivo exige un profundo replanteamiento de las estrategias de actuación turística en destino, las cuales se han de orientar a la consecución de tres objetivos básicos: en primer lugar, alargar la estancia media de los visitantes fomentando la pernoctación; en segundo lugar, desarrollar nuevos segmentos de mercado (convenciones, congresos, turismo deportivo...) y en tercer lugar, diversificar la oferta clásica de visita para descongestionar los elementos patrimoniales centrales, poniendo en valor otros recursos y atrayendo la atención de los visitantes en segundas y sucesivas visitas, lo que conllevaría, sabiendo de la trascendental importancia que tiene el monumento como atractivo cultural-monumental, a deshacer en parte, la enquistada estacionalidad. En buena medida, la Administración local empieza a hacer extensibles estos planteamientos incorporándolos paulatinamente, a nivel general, en su política urbana y de forma específica en determinados instrumentos de gestión turística en destino.

Una de las consideraciones más importantes que debemos reseñar, cuestión importante en la que insistimos, es que los diferentes agentes patrimoniales, turísticos y urbanísticos deben adecuar la ciudad simultáneamente ante las nuevas demandas, al tiempo que han de crear nuevas ofertas culturales y/o medioambientales que resulten atractivas



para los visitantes. Todo ello se ha de realizar garantizando la sostenibilidad, es decir, asegurando la conservación física y la identidad de los bienes y de sus entornos. Además, sería interesante la colaboración entre los diferentes agentes de forma que sería importante que existiera una mayor relación entre ellos, tanto para comparar problemas y estrategias de actuación como para colaborar en las mismas, creando productos conjunto apoyados en el hecho histórico de ser Granada.

#### **VIII.10.3.2. LA PROVINCIA**

En cuanto a la provincia en general e incluyendo la capital, en un detallado análisis de la gestión de Granada como destino turístico y en términos positivos, podemos decir que, entre otros puntos, el desarrollo normativo del sector turístico andaluz se encuentra adaptado a la realidad del destino y, en términos generales, da una respuesta adecuada a las necesidades empresariales. Asimismo, este marco regulatorio se ha ido adaptando a la evolución y los cambios experimentados en el sector con el transcurso de los años. La regulación ha alcanzado, en términos generales, el necesario equilibrio entre la ordenación, la protección y la vigilancia de los recursos naturales y patrimoniales, así como el uso público y turístico de estos recursos.

En este punto, en relación al entorno normativo de la actividad turística en la provincia, los participantes del sector lo califican en términos generales como satisfactorio. Sin embargo, ponen de manifiesto en algunos casos la confusión generada por el gran volumen de normativas que regulan el sector y en algunos ámbitos concretos como el turismo rural. El desconocimiento de los usos turísticos del patrimonio natural y monumental, la agilización de los procedimientos administrativos o una intensificación de la actividad de inspección como lucha contra la oferta no reglada son otras áreas de mejora que se deben de abordar en un nuevo modelo de desarrollo turístico.

Por otro lado, en cuanto a la coordinación interadministrativa en materia de turismo reclaman mayor eficiencia para evitar duplicidades (especialmente en el ámbito de la promoción) y exigen un mayor trabajo conjunto entre ellas. Sin embargo, reconocen una buena relación entre el empresariado y las administraciones aunque no siempre se sienten consultados y representados en las iniciativas que se impulsan y demandan una estructura de trabajo con las administraciones más ágil y que les permita participar en la planificación y en la gestión del destino. Los propios empresarios reconocen en algunos casos, la actitud de conformismo por su parte y una baja implicación a la hora de trabajar de manera conjunta, una visión muy localista en ocasiones, así como cierto desánimo e incredulidad hacia los trabajos de planificación y grandes proyectos de acuerdo con los resultados observados.

También se ha producido una mejora de la oferta educativa de la provincia en materia turística, gracias a la creación de escuelas específicas de hostelería y turismo, así como la existencia de una diplomatura y un máster de postgrado en la Universidad. La Administración turística organiza y promueve cursos de formación especializados en distintos ámbitos de la gestión turística con el objetivo de mejorar la preparación de los recursos humanos y la calidad del servicio prestado. Existe una amplia oferta de centros y programas formativos especializados en turismo en la provincia.

Como consecuencia de lo anterior, se debe continuar la política actual de cursos de formación específica y práctica para profesionales del sector turístico, centrados en cubrir las necesidades reales del sector. Para ello, es preciso realizar un seguimiento continuado de las necesidades de formación de los recursos ocupados en el sector, en el que colabore tanto la administración turística como el empresario. De igual forma, reorientar los programas de formación para tratar de incrementar el nivel de asistencia y participación mediante su programación en temporada baja o la utilización de modelos de enseñanza más flexibles como el e-learning.

En este mismo sentido de las oportunidades que la gestión del destino turístico tiene, no podemos ignorar que se han de incorporar en los procesos de planificación del destino turístico que lidere el Patronato Provincial de Turismo de Granada la visión y participación de la industria turística de la provincia, promoviendo la participación y representación de todos los subsectores y territorios.

Por el contrario y en términos no ya tan positivos, debemos indicar que existe una percepción generalizada en el sector turístico granadino de la necesidad de mejorar la coordinación y el grado de consenso de las iniciativas que impulsan entre las principales administraciones públicas responsables de la gestión del destino. Igualmente, un insuficiente nivel de colaboración entre los agentes del sector turístico de las diferentes zonas turísticas de la provincia para el diseño y la promoción conjunta de productos turísticos, o para el impulso de iniciativas de diversa naturaleza. La naturaleza del tejido empresarial turístico de la provincia, formado en su mayoría por pequeñas y medianas empresas, dificulta la coordinación entre ellos y con las administraciones públicas para el impulso de actuaciones conjuntas.

Es de resaltar, también, el bajo nivel de profesionalización en la gestión de las empresas turísticas de la provincia, ya que, en muchas ocasiones, estas empresas son de pequeño tamaño y de origen familiar con recursos limitados. Así como la dificultad para atraer y retener al personal, debido al escaso atractivo de las profesiones turísticas, que se deriva de los horarios de trabajo propios del sector y de la falta de continuidad en la actividad.

Siguiendo en este mismo orden, se perciben como amenazas a la óptima gestión del destino turístico, entre otras; la demora en los trámites administrativos relacionados con la puesta en marcha de proyectos turísticos que puede desincentivar e incluso frenar a la actitud emprendedora; el ritmo lento de los procesos administrativos relacionados con la revisión y autorización de proyectos y actuaciones en

recursos naturales y patrimoniales dilata mucho los tiempos y dificulta la gestión de los proyectos de creación y desarrollo de productos turísticos; La estacionalidad de la actividad turística en algunos casos y la elevada rotación del personal dificultan el desarrollo de acciones de formación eficientes por parte de los empresarios turísticos; el descenso de la calidad en la prestación de los servicios turísticos, debido a la inadecuada cualificación profesional del personal, puede suponer una amenaza para la satisfacción del turista y la imagen del destino; la falta de coordinación entre el sector público y privado, e incluso entre los propios empresarios del sector, impide optimizar el aprovechamiento de los recursos e incrementar los resultados obtenidos con el esfuerzo individual realizado por cada uno de ellos, maximizando su efecto conjunto en el desarrollo del destino; la falta de visión de conjunto y de espíritu de pertenencia a un mismo sector y territorio o destino turístico constituye una barrera importante a la colaboración y al trabajo conjunto por parte de todos los agentes de sector; el desarrollo continuo de iniciativas descoordinadas y dispersas en el tiempo en todos los ámbitos de la gestión del destino (creación de producto, promoción, señalización, etc.) por parte de las principales administraciones turísticas o de las entidades locales u otras instituciones y organismos de la provincia. Esta situación genera la ineficiencia de las inversiones realizadas y confusión en el sector turístico.

#### **VIII.10.3.3. NUEVO MODELO DE DESARROLLO TURISTICO**

La puesta en valor y la adecuación del patrimonio cultural como recurso turístico es un proceso complejo y lento, que requiere actuar desde frentes diversos: territorial, urbanístico, patrimonial y turístico. En cualquier caso, como el turismo tiene un destacado protagonismo, se plantea un importante desafío: superar la fase promocional y afrontar con

rigor el reto de ordenar y gestionar el turismo, utilizándolo como un importante motor de recuperación y renovación funcional.

A la vez, la preparación de los destinos patrimoniales requiere cambios profundos en los modelos de gestión urbana y territorial, así como dotarse de nuevas herramientas de observación y conocimiento. Instrumentalizar el turismo sostenible implica que las administraciones locales se doten de infraestructuras de gestión transversales, con capacidad para establecer puentes de comunicación y sellar acuerdos entre las políticas turísticas, las urbanas, las territoriales y las de patrimonio cultural.<sup>645</sup>

Dicho esto, como respuesta a la situación actual que describimos en los apartados anteriores y a causa de una serie de variables que surgen en la actividad del turismo como la tendencia y cambios advertidos en la oferta; la tendencia y cambios advertidos en la demanda; la tendencia global y económica; la tendencia global de la industria turística; la evolución de los productos turísticos, y las nuevas formas de promoción, comunicación e información, nos apoyamos para afirmar de que se debe afrontar el futuro turístico de Granada con la implantación de un nuevo modelo de desarrollo turístico que debe estar incluido y propiciado por los planes turísticos que sean de aplicación. Es decir, como decíamos en el epígrafe anterior, se debe entender el nuevo modelo de desarrollo turístico como una oportunidad para consolidar los logros conseguidos hasta el momento, así como para impulsar un conjunto de iniciativas y actuaciones en diversos ámbitos de actividad que según el Plan Global de Desarrollo Turístico de la Provincia de Granada 2011-2015 y nuestro propio criterio, sitúen al destino en una posición destacada para afrontar a futuro los retos que plantea el turismo con las máxima garantías de éxito. La diversidad y singularidad de los recursos y de la oferta turística granadina, junto con la potencialidad de la cartera de productos turísticos,

---

<sup>645</sup> TROITIÑO VINUESA M.A.: “Estrategias Sostenibles en Destinos Patrimoniales: de la Promoción a la Gestión Integrada e Innovadora”, *Revista de Estudios Turísticos* nº 172-173, 2007, pág 232

deben ser vistas como importantes oportunidades del destino para competir en un mercado cada vez más complejo.

Sin pretender explicitar todos y cada uno de los factores que serían necesarios para llevar a cabo este necesario proyecto de un nuevo modelo de desarrollo, sí que destacamos algunos que pudieran servir de ejemplo para consolidarlo e impulsarlo. Así, como primera providencia, este nuevo modelo de desarrollo del destino se debe de basar en la participación, la diferenciación y la innovación como principales palancas de cambio en la gestión turística del destino. El nuevo modelo debe perseguir dar una respuesta adecuada a las tendencias del mercado, así como apuntar las líneas de actuación que facilitarán la gestión y resolución de las amenazas y debilidades que se han detectado e identificar las directrices correctas para que el desarrollo turístico de la provincia de Granada se asiente sobre las bases de la competitividad y la sostenibilidad medioambiental, económica y social del territorio como destino turístico.

Relativo a la innovación como palanca de cambio en la gestión turística, según nuestro propio criterio, se hace necesaria, a escala estatal y local, la creación de una cultura de innovación en el sector como vía para mantener el liderazgo turístico a escala mundial, tendencia que está adquiriendo un mayor protagonismo en la industria turística actual. Esta cultura de la innovación debe ser impulsada tanto por las administraciones gestoras de los destinos, como por las empresas gestoras de los recursos turísticos.

Por otra parte, la innovación en el sector debe orientarse, de forma prioritaria, en dos principales ámbitos; por un lado, la creación de nuevos productos y servicios y, por el otro, el aumento de la eficiencia organizativa. El objetivo último del proceso de innovación en el sector debe suponer la puesta en valor de los recursos de un destino, pero siempre minimizando el impacto que la propia actividad turística puede tener en éstos. La actividad de innovar puede (y debe) afectar a todos los

ámbitos de una organización o empresa turística, y tocar todas las palancas de innovación.

Uno de los factores a tener en cuenta, en cuanto a innovación se refiere, debe ser la nueva visión de la comunicación y de la promoción del destino turístico. A tal efecto, referido ya a Granada, aparte de consolidar el portal turístico, ya existente, [www.turgranada.es](http://www.turgranada.es), gestionado por el Patronato Provincial de Turismo de Granada (Gerencia, Departamento de Promoción y Departamento de Comunicación) y que es como una verdadera referencia del destino en la información, comunicación y comercialización de los productos y servicios, tanto para el turista (en las etapas ya comentadas, es decir, previa al viaje, durante el viaje y una vez finalizado el viaje), como a los profesionales del sector turístico, se deberá de proporcionar al destino una herramienta innovadora que permita organizar la oferta de recursos turísticos, así como de productos y servicios de la Provincia de Granada, que contribuya a la diferenciación de labor de información, comunicación y promoción del destino con la ayuda de tecnologías de última generación.

Así, una vez implantada la nueva versión del portal [www.turgranada.es](http://www.turgranada.es) se debe abordar, según lo previsto en el Plan Global de desarrollo de la Provincia de Granada 2011-2015 y, sobre la creación de nuevos productos y servicios que aludíamos anteriormente, el inicio del proyecto de “geoportal” como una herramienta adicional a éste que ofrezca un conjunto de servicios al usuario para el entendimiento del destino, la organización de su viaje y la gestión de los productos y servicios turísticos de la provincia desde una única plataforma.

El geoportal aportará a los servicios de información y promoción turística un nuevo modelo de visualización de la información que permita al turista navegar por el destino accediendo a la información que se determine de los recursos, productos y servicios del destino gracias a:

- .- Geoposicionamiento integral de la oferta turística de la provincia.
- .- Sistemas de planificación en tiempo real.

- .- Herramientas para la creación y cálculo de rutas.
- .- Visitas virtuales a través de representaciones 3D.
- .- Vista de calle o a “vuelo de pájaro”.
- .- Integración de información procedente de otras páginas web o redes sociales.
- .- Etc.

Así se dará al turista un conjunto de servicios y desarrollo de alto nivel tecnológico adaptados a todos los terminales móviles existentes en el mercado, con el objetivo de facilitar el acceso a la información de destino turístico en tiempo real y desde cualquier sitio, ampliando los servicios relativos a la comunicación del destino turístico, que en la actualidad desarrolla el Patronato Provincial de Turismo de Granada, con el fin último de realizar una gestión global y más eficiente de la imagen y el posicionamiento del destino en los medios de comunicación. Esto proporciona al turista una plataforma de comercialización online integrada en el portal del destino turístico que le permita acceder, reservar y/o adquirir directamente al usuario los productos y servicios del destino (alojamiento turístico, billetes de transporte, restauración, entradas, etc.).

Por otro lado, los principios básicos en los que deberá asentarse el nuevo modelo de desarrollo, recogidos en el Plan Global de desarrollo turístico de la provincia de Granada 2011-2015, son:

- .- Valorización de la oferta turística de la provincia como prioridad para definir un destino turístico diferencial, a través del diseño de una oferta integral (que dé respuesta a las necesidades del mercado turístico de manera global); diversa y especializada (apoyada sobre los recursos y potencialidades de cada uno de los territorios de la provincia); que favorezca la desestacionalización del destino, gestionada de manera conjunta.
- .- Promover la colaboración público-privada e interadministrativa en la labor de gestión del destino turístico y en la de desarrollo de productos turísticos atractivos para el mercado y de carácter diferenciador frente a otros destinos competidores.



.- Promover la participación activa e involucración directa de los agentes del sector turístico granadino en la puesta en marcha y ejecución de los Planes turísticos.

.- Sensibilizar a los diferentes agentes del sector turístico, al resto de sectores económicos de la provincia y a la población en general acerca de la importancia del turismo para el desarrollo futuro y el progreso de Granada.

En otro orden de cosas, pero siempre en favor de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo y una vez detallados los principios básicos del mismo, siguiendo con la provincia y con objeto de vertebrar el territorio provincial como destino turístico, sería conveniente distribuir los flujos de viajes, enriquecer la oferta turística de la provincia y generar oportunidades de desarrollo económico en las diferentes áreas o territorios. Para ello, se plantea el impulso de elementos emergentes con potencial turístico en cada una de ellas. El impulso de cada elemento considerado, en algunos casos, exige actuaciones puntuales y de carácter específico. Estos elementos son los siguientes:

.- Granada y entorno: reactivación del turismo de reuniones y congresos a través de la puesta en marcha de un Convention Bureau provincial que cuente con participación directa de las principales administraciones turísticas del territorio y del sector empresarial. Las diferentes manifestaciones de esta modalidad turísticas tendrán impacto en toda la provincia,

.- Costa Tropical: soporte al desarrollo de la actividad del turismo de cruceros (apoyo en la prestación de servicios y en la actividad promocional). La administración turística debe dar soporte al desarrollo de la actividad del turismo de cruceros a través de la configuración de una oferta recreativa en la zona alrededor del atractivo Productos Tropicales -Ron; el apoyo al Puerto de Motril en las labores de promoción como puerto de cruceros en el mercado crucerista internacional; en la organización de servicios de información y atención turística (personal a bordo y en terminal).

.- Alpujarra - Valle de Lecrín: el impulso del enoturismo como elemento diferencial del producto rural mediante la creación de una red de bodegas y el diseño de rutas específicas. De esta manera se dotaría a la zona de una ventaja competitiva frente a otras provincias en el segmento rural.

.- Sierra Nevada: “Sierra Nevada Oriental”, como programa específico que contribuya a mejorar su posicionamiento en diversos ámbitos. Para ello se propone promover la georreferenciación de la Estación Recreativa de La Ragua en Internet, incrementar su señalización en la red de carreteras del entorno e impulsar un programa de promoción específico para que los esquiadores de la Estación de Esquí de Sierra Nevada conozcan la situación y servicios de La Ragua).

.- Poniente: impulso de hilo temático de “Villas árabes” o “La última frontera del Al-Andalus” como hilo temático para la mejora del posicionamiento de la zona en el mercado turístico y la puesta en valor de sus recursos turísticos.

.- Altiplanicies norgranadinas: desarrollo del Club de Producto, turismo troglodita (herramienta de planificación que se explica en los próximos párrafos).

Uno de los factores que más inciden en el estancamiento del desarrollo turístico y que en el nuevo modelo debe tener prioridad, es la conectividad exterior de la provincia de Granada, siempre incluyendo a su capital. En este punto, hemos de constatar la debilidad de la red existente en cuanto a la accesibilidad a la provincia, a la capital y las conexiones internas entre los distintos puntos de población o zonas turísticas, es decir, la red secundaria. En este sentido, se deberá promover activamente la creación y mantenimiento de rutas aérea entre el Aeropuerto Federico García Lorca Granada-Jaén y los aeropuertos localizados en mercados emisores de turistas de alto potencial. Para dar respuesta a una de las principales demandas del sector turístico granadino (la ampliación de las conexiones aéreas del Aeropuerto Federico García Lorca Granada-Jaén y las principales capitales europeas), se estima necesario reactivar por parte de los responsables de la Administración local o, en este caso, el Ente de Gestión turística del

destino, la actividad realizada a lo largo de los últimos años para el fomento de establecimiento de este tipo de rutas aéreas.

Sin olvidar las conexiones de las carreteras de alta capacidad que atraviesan la provincia de Granada; A-92, y A-44 (a excepción de la conexión definitiva de la Costa de Tropical con el arco mediterráneo, una demanda histórica de la provincia, así como la conexión mediante autovía o carretera de alta capacidad con la provincia y ciudad de Córdoba), como decíamos, se hace necesario mejorar de manera progresiva la conectividad interior del destino turístico Provincia de Granada a través de la mejora de las infraestructuras de comunicación por carretera de carácter secundario. Respecto a esta red de carreteras de carácter secundario, se demanda una mejora continua de la red (incidiendo en el acceso a Sierra Nevada por el acusado carácter turístico que representa) y conocer la planificación existente al respecto. En este sentido sería deseable una labor de coordinación, planificación y comunicación por parte de las administraciones públicas competentes, para dar a conocer al sector turístico las actuaciones previstas a medio-largo plazo.

Siguiendo con la conectividad de la ciudad y también de la provincia, no podemos olvidar al ferrocarril. En este contexto sería deseable la activación del proyecto AVE, en su llegada a Granada, ante las Administraciones involucradas: estatal, autonómica y local. Esta deseada mejora en la conectividad hará que Granada se sitúe entre las ciudades con mayor número de turistas a nivel nacional, supondría una sustancial mejora en comunicaciones (minorando tiempos de desplazamiento) y reactivaría también el tejido productivo y empresarial, haciendo de Granada una ciudad competitiva y lo que ello supondría a su vez para toda la provincia en general; habrá más oportunidades para la celebración de congresos de todo tipo, así como para el turismo cultural y para las zonas de interior de la provincia, además, de un incremento del turismo tradicional de sol y playa con los consecuentes beneficios para hoteles, restauración y actividades deportivas.

#### VIII.10.3.4. LA OFERTA TURISTICA EN EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Es importante contemplar, desde una óptica próxima, para la mejor configuración de ese nuevo modelo de desarrollo y en relación a la oferta turística que, como decíamos en epígrafes anteriores de este mismo capítulo, las entidades responsables de la gestión de destinos turísticos, tradicionalmente de naturaleza pública, aunque cada vez más se van convirtiendo en naturaleza mixta, están sufriendo notables transformaciones en el contexto internacional y nacional con el objetivo de mejorar su eficiencia, el servicio ofrecido al tejido empresarial del sector turístico y, por tanto, a la competitividad del destino como, por ejemplo, las siguientes:

.- El aumento de la participación del sector privado en las iniciativas y programas desarrollados por las entidades e incluso la integración de asociaciones y empresas turísticas en su estructura (entidades mixtas).

.- La reducción de los fondos procedentes de las administraciones públicas a favor de las aportaciones realizadas por el sector turístico y/o la generación de ingresos procedentes de la actividad comercial (a ello se une una política de contención presupuestaria derivada de la situación económica actual).

Por otro lado, otra de las iniciativas, desde el punto de vista de la gestión de la oferta turística de un destino, que mayor fuerza ha cobrado en los últimos años, y por tanto necesario seguir su tendencia, es la creación de los clubes de producto, tanto a nivel nacional, regional e incluso local. Por club de producto debe entenderse una herramienta de gestión y planificación mediante la cual un grupo de empresas y organismos acuerdan, en un marco de colaboración público-privada, trabajar juntas de una manera organizada, con el objetivo de desarrollar, para un segmento específico de mercado, nuevos productos o aumentar el valor de los productos existentes.

Un club de producto se compone por un territorio, un patrimonio, equipamientos de uso público, equipamientos privados, establecimientos turísticos de alojamiento y restauración, empresas de actividades, tiendas de productos locales, servicios turísticos del destino y operadores turísticos especializados. Los clubes pueden ser de diversa naturaleza: actividades, rutas y caminos, regiones, segmentos, temáticos, etc.

Las funciones y actividades que generalmente se desarrollan desde los clubes son, entre otras, definir el producto y los elementos que lo componen, identificar mercados y segmentos con potencial, selección y gestión de miembros, implementar estrategias de promoción y comunicación, celebración de cursos y seminarios, seguimiento y evaluación del producto, etc. El papel de las entidades responsables de la gestión de destinos turísticos con los clubes de producto debe ser la articulación de productos y recursos turísticos diferenciadores, estableciendo los requisitos de obligado cumplimiento para la adhesión de empresas. En contrapartida los miembros del club reciben formación, asistencia y promoción especializada y diferenciada.

El objetivo de este tipo de iniciativas es construir un producto turístico sólido y completo que permita en el futuro componer una oferta turística competitiva en el territorio, trabajando en colaboración con todos los agentes del destino desde su conceptualización hasta su comercialización.

Independientemente de lo anterior y como una de las reflexiones finales que se pueden verter aquí después de analizar todos los tipos de planes que son factibles de aplicar a un destino turístico, diremos que teniendo en cuenta que la planificación de la ordenación del turismo en un territorio se refiere, entre otros, al régimen jurídico del sector turístico empresarial, de las actividades turísticas y de los establecimientos turísticos; a la delimitación de competencias en turismo de las administraciones públicas; a la formación profesional en materia turística; a las profesiones turísticas; a la acción administrativa en materia de

inspección y régimen sancionador, o a la garantía y protección de los derechos del turista como usuario de servicios turísticos. Y, que la planificación de la promoción persigue tanto la mejora de las condiciones de los recursos y de la oferta turística de un destino, como la difusión de sus características a los clientes potenciales para incentivar la demanda a través de programas y actividades de promoción y comercialización de productos turísticos y de la actividad turística empresarial, podemos afirmar que la gestión planificadora a través de la normativa que la conforma es depositaria del potencial desarrollo del destino turístico.

## **CAPITULO IX.**

### **PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DE LOS DESTINOS TURISTICOS LOCALES EN ITALIA**

#### **IX.I. INTRODUCCIÓN**

En torno a los años cincuenta, Italia se vio afectada por un gran intento de activar, mediante la política territorial del gobierno, el desarrollo de las áreas depresivas. La experiencia italiana en el campo de la planificación se presenta través de unas intenciones bastantes fragmentadas en cuanto a resultados; los episodios de alto nivel cualitativo en el campo de la planificación de los lugares para el turismo, son más bien el fruto del compromiso de cada diseño individual. La causa de esto puede ser de una complejidad de condiciones tales, que no es posible examinar en esta sede si nos limitamos a esbozar el marco en el que se llevó a cabo el intento de dar la orden para el desarrollo turístico en las regiones meridionales. El caso para el Mezzogiorno (SUR) italiano representa el instrumento a través del cual se intentó configurar un conjunto estructurado de intervenciones no episódicas pero que correspondían a un sistema lógico; la modalidad de intervención en el cual se fundaba, respondía en extrema síntesis a una estrategia top-down.

La Ley nº 646 del diez de agosto de 1950 promueve dos órganos especiales: un Comité de Ministros para el Mezzogiorno, dirigido a la formulación del Plan Decenal, el cual tenía un horizonte temporal de 12 años e incluso de 15, y seleccionar los trabajos y los fondos para el Mezzogiorno; ente público con amplia autonomía jurídica y responsable de la ejecución del citado plan.

En la segunda mitad de los años sesenta, los instrumentos de actuación de la política de los Fondos estuvieron representados por los

Planes de Coordinación para la intervención pública en el Mezzogiorno, introducidos en la Ley 715/65. En el año 1966 viene aprobado el Plan de Coordinación para la intervención pública en el Mezzogiorno para el quinquenio 1966-1970. El Plano de fundamentaba en una lectura del territorio fruto de otros estudios consolidados, con el fin de identificar las áreas denominadas de desarrollo global (áreas industriales, núcleos industriales y distritos de regadío y los turísticos).

El enfoque de las áreas de desarrollo global se fundaba en una visión sistémica del mismo, así como la oportunidad de concentrar la actividad en polos geográficos específicos. En el Plano de Coordinación viene definido de hecho, como “ámbitos de complejas relaciones intersectoriales y territoriales mediante las cuales podrán determinarse mecanismos de desarrollo de largo alcance y podrá operar el equilibrio entre localizaciones productivas y asentamientos residenciales así como la más estricta conexión de la economía de concentración con aquellas de los demás sectores”<sup>646</sup>

En las áreas de desarrollo global se concentraban la mayor parte de las zonas de regadío, así como aquellas dotadas de un elevado valor ambiental que pudiera permitir los centros de desarrollo turístico dentro de la planificación turística. El Plan de Coordinación contenía indicaciones de carácter general; estos fueron transpuestos precisamente en el ámbito de los planes de desarrollo turístico.

Las funciones de estos planes, sustancialmente libres de poder normativo, eran las de proporcionar un instrumento de evaluación a fin de entregar la financiación; es decir, que el banco financie sólo los proyectos que respondan o cumplan las previsiones de los estudios previos.<sup>647</sup> Las direcciones de los planes eran tenidas más o menos en

---

<sup>646</sup> Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, de 1966, Capítulo IV.

<sup>647</sup> En esta materia se han recibido informaciones valiosas de la profesora Sara Rossi, redactora de uno de los programas de Fondos para el Mezzogiorno para el Gargano y las islas Tremiti; fue un directivo de los Fondos para el turismo, el Dr. Saderini, quien



cuenta según el valor que le había conferido la Administración Local. A título de ejemplo podemos citar el Plano del distrito turístico del Circeo, del Golfo de Gaeta y de los Campos Flegrei.

El ámbito territorial interesado era muy extenso y abarcaba un arco costero de 200 Km. Debía representar la alternativa turística al eje industrial desarrollado a lo largo de la Autovía del Sol. El Plan identificaba las emergencias paisajísticas de valor histórico-artístico y naturalístico, y las zonas edificables para fines turísticos. Las condiciones contenidas en el Plan debían ser incluidas en los planes regulatorios de los municipios comprendidos dentro del perímetro del distrito.

El intento de elaborar directrices coherentes del desarrollo del territorio procedían conjuntamente con la activación de la política de los incentivos financieros a los sujetos privados, consistente en préstamos a fondo perdido y a bajo interés, concedidos a las empresas hoteleras y de actividades turísticas, diferenciados en relación a su pertenencia a los distritos de desarrollo turístico. Sin embargo, las opciones de localización debían responder al criterio de la concentración de los polos, de hecho, la necesidad de conciliar este ajuste con las instancias de la estructura socio-económica induce a aplicar una estrategia de compromiso (de las cuales también la contratación programada y los bloques de inversión para la actividad industrial son un ejemplo) menos eficaz.

Con esta premisa se llegó a la elaboración del segundo plan económico nacional, *“El Proyecto 80”* que cultivaba la ambición de representar el punto de conexión entre la estrategia de largo recorrido y la continuidad del plan quinquenal. El Proyecto 80 definía los propósitos generales que debían ser objeto de sucesivos proyectos.

Por aplicación de la Ley nº 853 del año 1972, se aprobaron los primeros 21 proyectos especiales, de los cuales cuatro eran asignados al

---

tuvo la idea de comisionar estos estudios con el fin de obtener un soporte para la financiación que el Fondo distribuía

desarrollo turístico del territorio (en particular 2 proyectos de Puertos deportivos en el Lazio, Calabria, Abruzzo y Puglia; y 2 proyectos de desarrollo agroturístico y valorización turística en el Lazio y Calabria). En el año 1974 se derogaron 3 de los cuatro proyectos originarios, quedando sólo en vigor el proyecto agroturístico para la Región de Calabria, de la Sila y del Aspromonte.

En el año 1976, en el ámbito de la Ley 183, se provisiona para actualizar los proyectos citados, excluyendo formalmente todos aquellos que no presentaban características de interés interregional o intersectorial, entre los cuales los proyectos especiales para los puertos deportivos del Tirreno y del Adriático meridional y proyectos especiales para el desarrollo agroturístico de Sila-Serre y Aspromonte y, para la valorización turística de los montes de la Duquesa y el Velino.

Con la intensificación del proceso de descentralización comenzado por las instituciones de las Regiones en 1970, se abre una modalidad de enfoque del territorio basada sobre grandes diseños de postura, y comienza una nueva fase de gestión en el tiempo.

## **IX.2. EL PLAN NACIONAL DEL TURISMO 2020**

Como hemos visto, la planificación turística en Italia no sigue las pautas que hemos estudiado en el caso de España. Esta surge en Italia en periodos posteriores a la española, referido a planes específicos del turismo, y de forma conjunta y paralela con el desarrollo de otros sectores económico, principalmente, en cuanto a su financiación, al albor de los principales instrumentos para lograr la cohesión socioeconómica en toda la Unión Europea, como son los cuatro Fondos Estructurales (Fondo de Desarrollo Regional Europeo, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, e Instrumento Financiero para la

Orientación Pesquera). Así como, con iniciativas y apoyos europeos como los programas Leader y Urban.

Los planes turísticos que están en vigor han sido ideados y propuestos por aquellas Regiones que han considerado al turismo como un elemento importante dentro de su desarrollo global y de su economía como región. A nivel nacional la planificación turística específica ha sido inexistente y prácticamente nula. No obstante, recientemente, en el pasado año 2013, se ha aprobado el primer plan turístico específico a escala nacional; La Presidencia del Consejo de Ministros a través del Ministro de Asuntos Regionales, del Turismo y del Deporte, ha lanzado un Plan Estratégico para el Desarrollo del Turismo en Italia denominado “Turismo Italia 2020”

La justificación de este Plan se basa en los problemas, solo por citar algunos; de *governance* del sector, la promoción turística en el extranjero extremadamente fragmentada y la gradual marginalización del ENIT, el enanismo de las empresas, límites en la construcción de productos turísticos competitivos, infraestructuras insuficientes, formación del personal inadecuada al mercado global, dificultad de atraer inversiones internacionales, etc. Frente a estos problemas, el Plan propone algunas pautas e identifica un número significativo de acciones concretas que intentan mejorar rápidamente la competitividad del sector turístico nacional. Es decir, el requisito previo para una reactivación del sector es un cambio radical, acercarse a los problemas del turismo, cosa que ningún gobierno ha puesto en el centro de la propia agenda, deduciendo que; el turismo nunca ha sido considerado como una inversión en el que centrarse para el desarrollo del país. Un ejemplo: en los diversos planes generales para el crecimiento del Sur (Mezzogiorno) lanzado por los gobiernos, el turismo nunca ha tenido un papel importante ni se ha planificado el sector específicamente.

Para poder tener un alcance de la importancia del Plan y según el mismo Plan Turismo Italia 2020,<sup>648</sup> hemos de recordar que la contribución del Turismo al Producto Interior Bruto; en Italia PIL (Prodotto Interno Lordo), alcanza los 130 millardos de euros (el 8'6% de la producción nacional) y las personas ocupadas en este sector son alrededor de 2'2 millones (el 9'7%).<sup>649</sup> El turismo también expresa un significativo potencial en cuanto a la integración y a la comunicación intercultural; dos elementos relevantes en un mundo que se ha vuelto multipolar. El plan tiene la pretensión de incrementar el PIL unos 30 millardos de euros y crear unos 500.000 nuevos puestos de trabajo en el periodo 2013-2020.

Antes de seguir con la descripción, desarrollo y objetivos del Plan Turismo Italia 2020, y desde una perspectiva sociológica que lógicamente no escapa al fenómeno "turismo", aunque no hallamos desarrollado en nuestro trabajo exhaustivamente esta función y vertiente del turismo por ser, este nuestro trabajo, esencialmente jurídico-administrativo, hemos de decir que en este plan turístico, al igual que cualquier otro, sea en España, Italia o en cualquier otro país, es fundamental pensar en la experiencia del turista como un proceso de extremo a extremo. Es decir, cuando el potencial turista desarrolla un deseo de partir del destino turístico y, cuando vuelve a casa y alimenta el recuerdo y el deseo de volver al mismo. Esta experiencia turística es importante, por ejemplo, en los fines de semana europeos (los week-ends europeos), donde se retorna a menudo a los destinos en los cuales se han encontrado mejor y de los que el recuerdo es el más sobresaliente.

En términos de análisis, podemos subdividir la experiencia de un hipotético turista, en varias fases principales como:

---

<sup>648</sup> Según estimaciones y análisis de The Boston Consulting Group, encargado del estudio del Plan.

<sup>649</sup> Por tener una referencia más exacta sobre estas cifras y sirviéndonos de comparativo, las magnitudes que se barajan en España o Francia son: España PIB el 14'9 %; Francia 9'3%; España empleo el 12'7%; Francia el 10'4%, World Travel & Tourism Council (WTTC)- Travel & Tourism Economic impact 2012.

- a) El deseo de partir, en base a preferencias y necesidades (individuales, definidas socialmente o vinculadas a la base de otros estímulos externos);
- b) La recopilación de la información necesaria para tomar la decisión (considerando que diferentes personas utilizan diferentes canales y son sensibles en distinta medida a los elementos que componen la oferta, como por ejemplo: el hotel, el transporte, etc.)
- c) La decisión de compra, para la cual se asiste a una tendencia de desintermediación gracias a la difusión de motores de búsqueda y de aplicaciones digitales específicas;
- d) La experiencia, en sus múltiples facetas, que no se basa únicamente en un producto, pero sí sobre la totalidad de componentes de la oferta: producto, tiempo total del viaje, calidad del transporte, calidad de los servicios y del alojamiento, acogida, etc.
- e) La memoria y el deseo de partir para un viaje, lo que implica la necesidad de mantener vivos los aspectos positivos de la experiencia, tratando de comunicarse con las partes interesadas y tener buenas razones para retornar.

Este conjunto de fases propone un enfoque global de la experiencia turística; sobre esta base se identifican las líneas guías de los diversos planes estratégicos turísticos en cualquier localización.

Una vez dicho esto, proseguimos con el Plan Turismo Italia 2020, promovido por el Gobierno italiano con el fin de dar cumplida respuesta a las innumerables deficiencias que, tanto a su criterio como al nuestro, presenta la gestión y desarrollo del turismo en este país. Después del análisis, búsqueda y la consulta de toda la documentación disponible, identificamos algunos temas críticos que nos sirvan para definir la formulación de una política para el desarrollo del turismo en Italia. Estos temas críticos se refieren a los activos del país bajo el punto de vista turístico, distinguiendo entre activos permanentes y activos temporales; los permanentes se entenderán como las áreas italianas con notoriedad y prestigio reconocidos (activos religiosos, naturales, enogastronómicos y

artísticos-culturales). Por su parte, los temporales, sin embargo, serán aquellos que señalen el posicionamiento actual del país; por ejemplo: el estilo de vida (Lifestyle) y la Moda, sin olvidar en el contexto socio-político, los grandes eventos y acontecimientos que se celebren.

Las dificultades más notorias que identificamos, reflejadas, algunas de ellas, en el Plan Turismo Italia 2020 y, otras que podemos deducir del estudio pormenorizado de los distintos planes turísticos aplicados en España, sus Comunidades Autónomas y sus destinos turísticos locales, donde se contemplan actuaciones que a nuestro criterio son necesarias e irrenunciables y cuyos efectos positivos son contrastables no figurando en ninguno de los instrumentos planificadores italianos consultados, se concentran en las siguientes que enumeramos a continuación:

**a) Governance del turismo**

“Gobernanza local” (Governance), gobernación cooperativa o en red. La Gobernanza implica aceptar los límites de la acción estatal y aumentar la participación del sector privado y de los ciudadanos individuales en la resolución de los problemas sociales.

Supone una apuesta por alcanzar el fin de la tradicional gestión directa (in-house) de la provisión de servicios e implica procesos de negociación, de consenso, que reconocen una legitimidad que no está únicamente limitada a los representantes democráticamente elegidos. Para la gobernanza, el gobierno local debería asumir un papel clave como líder “facilitador”. En definitiva, sugiere una apertura profunda del Gobierno local a la sociedad.<sup>650</sup>

.- Se trata del mayor de los problemas que todos los operadores del sector señalan.

.- Falta un gobierno central fuerte, necesario para que sucedan hechos, que se mueva, un sector transversal, como es el turismo.

---

<sup>650</sup> VELASCO CABALLERO F.(Dir.): *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2010, pág. 401

.- Marginalidad del sector turístico en la política de desarrollo del país y, fragmentación en la cadena decisional entre Gobierno y autoridades regionales, provinciales y municipales.

.- Ministro sin cartera con apoyos y recursos necesarios para conducir con eficacia el desarrollo del turismo.

.- Poca capacidad para que la oferta local incida en la competencia mundial.

.- Falta de una base de datos actualizada y fiable. Dificultad de lectura de los datos en materia de turismo.

.- Falta de mecanismos estructurados de coordinación entre el Gobierno, las Regiones y las Asociaciones, encaminados a “hacer que las cosas sucedan”.

.- Dificultad del seguimiento de las acciones en curso (o en lanzamiento) de las inversiones y gastos ligados al desarrollo del turismo.

#### **b) Comunicación y Promoción**

.- Papel del ENIT (Agencia Nazionale del Turismo) insuficiente o poco relevante.

.- Ausencia de una promoción coordinada a nivel de “Sistema Italia”

.- Falta de una estrategia digital para el turismo del país.

.- Ausencia de una “Dirección Comercial Italia” que se encargue de definir la prioridad y desarrollo de los productos clave (soporte a las Regiones en la proyección de los productos, también interregionales, y en la definición de los objetivos económicos que se deben alcanzar).

.- Utilización insuficiente del cine internacional para promover el turismo de Italia en los países que menos sea conocida la cultura italiana.

.- Baja sensibilidad hacia las consecuencias provenientes de conductas ilegales y oportunistas en el sector (Fraude).<sup>651</sup>

#### **c) Canales de Venta**

.- Utilización insuficiente de canales de venta digitales.

---

<sup>651</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (in corso di pubblicazione), *Italy Tourism Policy Review*, Parigi, OCSE, 2011

.- Falta de acuerdos a nivel país con los operadores turísticos emisores internacionales.

.- Fuerte fragmentación de la oferta de servicios y productos importados (incoming).<sup>652</sup>

#### **d) Oferta de Productos**

.- Falta de coordinación central, con respecto a las Regiones, sobre productos a desarrollar y promover prioritariamente el segmento de la demanda.

.- Ausencia de un plan o una idea central con respecto a la estructuración y la promoción de un calendario de eventos de apoyo a la industria del turismo.

.- Ausencia de servicio "APP" para el Smartphone/Tablet dirigida a los turistas extranjeros.

.- Patrimonio cultural poco valorizado, sea para fines turísticos o, sea para fines económicos (ingresos por turista), respecto a las referencias internacionales.

.- Falta de innovación de los productos turísticos.

.- Receptivo e infraestructura poco adecuada para acoger eventos congresuales internacionales.<sup>653</sup>

#### **e) Receptivo**

.- Alta incidencia de estructuras anticuadas y obsoletas.

.- Baja dimensión media de los alojamientos (en particular el segmento familia en el producto mar) consecuencia de las inversiones desarrolladas en los años cincuenta y sesenta.

.- Calidad y normas muy variables por la inestabilidad de los sistemas de clasificación.

---

<sup>652</sup> MESSINA, Giovanni.: La promozione istituzionale dell'Italia come destinazione turistica. L'ENIT fra operatività e potenzialità. Tesi di Laurea Magistrale, 2010

<sup>653</sup> MESSINA, Giovanni.: La promozione istituzionale dell'Italia....2010.



**f) Transportes e Infraestructuras**

.- Debilidad de las infraestructuras necesarias para dar cabida a los creciente flujos turísticos en los diez próximos años en “4 Città Top” Roma, Venecia, Milán y Florencia.

.- Conexiones “última milla” entre los aeropuertos y sus destinos finales (ejemplo: la calidad del tren de Fiumicino, la lentitud del tren a Malpenza, la ausencia de metro a Linate, etc.), inadecuadas para los turistas internacionales especialmente los de nivel medio-alto.

.- Monto de vuelos directos con países productores, significativamente menor que los países competidores (Alemania, Francia, España, Reino Unido, etc.), sea por cuanto compete a las líneas aéreas nacionales o a las líneas aéreas de empresas particulares.

.- Cantidad de vuelos de bajo costo (Low-cost) hacia Europa, inferior a los de la competencia.

.- Infraestructura ferroviaria de calidad, sólo enfocada al eje Torino-Savona.

.- Ausencia de segmentación del servicio estándar de taxis.

**g) Formación Y Competencia**

.- Problema general de la imagen y el bajo atractivo de la profesión de Turismo para los jóvenes.

.- Falta de Centros de formación profesional de nivel para directivos y mandos del Turismo (ejemplo: Escuela hotelera de Lausanne, Suiza).

.- Nivel inadecuado de las escuelas de formación profesional para el turismo.

.- La profesionalidad en declive, como efecto combinado, con impacto negativo sobre los turistas internacionales.<sup>654</sup>

.- Falta de requisitos clave para atraer la inversión extranjera. Los inversionistas internacionales requieren tres cosas principalmente: estabilidad fiscal, bajo riesgo del país y, enfoque estructurado para tener una razón por la cual invertir.

---

<sup>654</sup> Inversiones “Analisi dei fabbisogni formativi del settore Turistico-Alberghiero *FONDIR*, Rapporto conclusivo, Ambrosetti S.p.A., 2009

- .- Baja confianza de los inversores hacia el “socio Italiano”.
- .- Presión fiscal y difícil acceso al crédito, determinan un potencial freno al desarrollo de las inversiones en el sector por parte de las empresas existentes.
- .- Ausencia de enfoque estructurado y de coordinación para atraer inversores turísticos, ya sean italianos o extranjeros.

#### **h) Marco Regulatorio**

- .- Tiempo en el proceso de expedición de visados con fuerte problemática de cara al número de solicitudes de entradas de los países de fuerte crecimiento.
- .- Falta por explotar activos y localizaciones públicas destinadas al turismo.
- .- El exceso de burocracia se percibe como un obstáculo para el desarrollo de nuevos polos turísticos
- .- Elevada burocracia para la gestión operativa de las empresas turísticas
- .- Los márgenes del actual sistema de reembolso de tasas no están dirigidos a los operadores especializados en la industria del turismo.
- .- Las cargas fiscales no son coherentes con la óptica del desarrollo del turismo (por ejemplo, los tipos de IVA no alineados con los de la competencia)
- .- La ausencia de mecanismos eficaces para fomentar la creación de redes de negocios, incluso en presencia de agrupaciones espontáneas.

Todos estos problemas enunciados son los principales y a nuestro juicio, representan lo más crítico del sector. Es, por tanto, necesario dedicar la máxima atención a fin de poder hacer un conjunto coordinado de acciones dirigidas a recualificar la oferta del turismo italiano en su conjunto.

Para dar la debida respuesta a estos problemas que tiene el sector, se pueden aplicar o desarrollar innumerables acciones que vayan dirigidas a subsanar las potenciales deficiencias enunciadas. De entre estas

potenciales acciones, destacamos genéricamente algunas que el Plan debe acometer y que siendo, en la mayor parte, responsabilidad del gobierno, también existen algunas de las que han de participar no solo el gobierno sino también los agentes involucrados en el desarrollo turístico del país.

Concretando lo anterior en líneas de actuación, destacamos simplísimamente las siguientes de donde sugerimos las respuestas más adecuadas a cada una de ellas:

- .- **Governance:** potenciación del apoyo y coordinación central
- .- **Comunicación y Promoción:** Reactivación de la Agencia Nacional del Turismo (ENIT): reprojectación de la misión y de su organización, en línea con las mejores agencias nacionales de turismo.
- .- **Mejora de la oferta:** centrarse prioritariamente en 30 ó 40 polos, innovando el segmento.
- .- **Receptivo:** recualificación y consolidación.
- .- **Transportes e infraestructuras:** evolución coherente con las necesidades del turismo.
- .- **Formación y Competencia:** recualificación de la instrucción turística y atractivo de las profesiones.
- .- **Inversiones:** atracción para trámites sobre incentivos específicos y burocracia cero.

El Plan Turismo Italia 2020, según su propio marco normativo, (PIANO STRATEGICO PER LO SVILUPPO DEL TURISMO IN ITALIA, ROMA 18 GENNAIO, 2013, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport), podría ser operativo inmediatamente, mediante la adopción de cuatro diferentes tipos de iniciativas: Intervenciones legislativas, financiación de los instrumentos existentes, acciones del Ministro de Turismo y otras acciones interministeriales del Gobierno. Las describimos a continuación:

1) Intervenciones legislativas para la puesta en marcha del Plan Estratégico.

.- Relanzamiento de la Agencia Nacional de Turismo (ENIT) con la conversión de mandato y organización.

.- Armonización de la tasa de estancia (tassa di soggiorno) y convertirla en una tasa cuyo objetivo sea destinarla a los municipios para apoyo de la actividad turística

.- Desmantelamiento de la estructura receptiva, obsoleta, de pequeña dimensión, facilitando la previsión y el cambio de los destinos.

.- Incentivos a la producción de films para extranjeros, en localidades turísticas, con destino a los países BRIC (países más adelantados de los Estados con economías emergentes: China, Brasil, India Rusia y Sudáfrica

.- Creación de un Fondo Nacional de Fomento al Turismo (promovido por el Fondo Nacional Estratégico, Depósitos y Préstamos, Bancos y otros inversores institucionales).

.- Asignación de los ingresos adicionales de las visas de turista al Fondo para promoción turística (1 de enero de 2014, con respecto a la base Referencia 2012 y neto de los incrementos previstos en el Decreto de Desarrollo, Junio de 2012).

2) Financiación de los instrumentos ya existentes

.- Destinar urgentemente más fondos para promover el turismo en el mercado internacional, para hacer frente a la dinámica negativa del sector y a las acciones competidoras más oportunas.

.- Reforzamiento de las normas sobre las redes de empresa del sector, extendiendo los beneficios previstos para los distritos industriales a las empresas turísticas.

3) Acciones del Ministro de Turismo

.- Constitución del Grupo de trabajo temporal (3 años) para la ejecución del Plan Estratégico.

.- La apertura de una mesa con las Regiones (enfoque Mezzogiorno, Sur) para la identificación de una o dos nuevas áreas de atracción turística.

.- Adopción del sistema de clasificación hotelera estándar de las estrellas europeas, para difundir y aplicar en todas las regiones italianas.

.- Acuerdos específicos con operadores turísticos y compañías aéreas para los países BRIC y con líneas de bajo coste.

.- La implementación de una oficina y un sitio web dedicado a la promoción de la inversión turística en Italia para los inversores internacionales.

#### 4) Otras acciones “interministeriales” del Gobierno.

.- Constitución de una Mesa de Trabajo Interministerial, con la participación de actores privados e instituciones financieras, para estudiar los incentivos financieros y fiscales relativos a las concesiones para la mejora de la receptividad. Por ejemplo: Facilidades para obtención de créditos destinados a las empresas turísticas que cumplan los estándares requeridos; Establecimiento de un Fondo Rotatorio cofinanciado por las Regiones; Fomentar las inversiones importantes, tanto italianas como extranjeras, en el sector turístico (> de 250 millones de euros).

.- Inicio de un plan de visados de larga duración para ciertos segmentos, para priorizar la solicitud (en el ámbito de las normas Schengen)

.- Fortalecimiento de las acciones públicas y privadas promovidas por el Ministerio de Bienes Culturales sobre polos artísticos-museísticos de gran vocación turística.

.- Poner en funcionamiento la red de iniciativas de educación superior en materia de turismo (Fundación de la universidad y la educación superior en el turismo).

.- Establecimiento de una mesa operativa con el Ministerio de Educación para fortalecer la formación del Turismo a lo largo de la cadena (formadores de formación, escuelas profesionales y así sucesivamente).

.- Estricta coordinación con el plan de aeropuertos en coherencia con el Plan estratégico de desarrollo turístico y desbloqueo del aeropuerto de Fiumicino.

### **IX.3. PLAN TURISTICO REGIONAL. ESTUDIO DE CASO: LA REGIÓN DEL LAZIO**

Como hemos venido diciendo en anteriores epígrafes, en Italia las competencias en materia turística fueron traspasadas a las regiones en el año 2001 a partir de la creación de la Ley Marco N° 135 y de la modificación del título V de la Constitución por el que se derogaba el Ministerio Nacional de Turismo. A partir de ese momento las 20 regiones han asumido las competencias en materia de legislación, gestión, inversión y comunicación turística en todas las regiones que conforman el estado italiano, iniciando una importante fase de descentralización de los poderes legislativo y administrativo del Estado, hacia los Entes Locales.

Anteriormente, hemos expuesto la planificación turística italiana a nivel nacional mediante un instrumento normativo que es el Plan Nacional del turismo 2020. Ahora mostraremos el Plan Turístico Regional de la región del Lazio intentando nos sirva como ejemplo de la planificación a escala regional.

En coherencia con los objetivos, directrices y criterios contenidos en la programación turística regional italiana, será la Provincia el ámbito territorial donde preferentemente se desarrolle una planificación del sector. En este contexto, el papel de las Provincias y Municipios es destacado y valorado, identificándose como sujetos importante para el desarrollo del turismo en la Región. Además, es de fundamental importancia las actividades llevadas a cabo a nivel local, organismos públicos y particulares, como los órganos representativos y portadores de

interés en el territorio, con objeto de desarrollar asociaciones de colaboración para la innovación del producto turístico.

Es conveniente describir, en un contexto generalizado para cualquiera de los planes regionales y nacionales, que las premisas que guían a cualquiera de ellos están reflejadas en la Comunicación de la Comisión Europea de 30 de junio de 2010, COM (2010) 352/3, titulada “Europa, primer destino turístico mundial; un nuevo marco político para el turismo europeo” donde se perfecciona el proceso de definición de la política europea para el turismo a través de una planificación concreta de una serie de acciones que no sólo ofrecen a los países de la UE la oportunidad de desarrollar el propio potencial turístico, sino que proporciona la oportunidad de unir el conocimiento, la experiencia y la buena práctica para construir un nuevo modelo turístico europeo.

El nuevo plan de acción de la Comisión tiene la intención de hacer frente a los grandes retos que actualmente determinan un fuerte impacto sobre la demanda turística europea. La preocupación relativa a la crisis económico-financiera, la globalización, el cambio tecnológico, la estacionalidad y la competencia internacional, las cuestiones relativas al bienestar social, la accesibilidad, el envejecimiento de la población y la contaminación ambiental, son factores que inciden notablemente sobre el turismo y por tanto, ha llevado a la Comisión de la Unión Europea a adoptar medidas que presten siempre más atención a un consumo turístico sostenible y más responsable.

Una vez tenidas en cuenta estas notas previas que impregnan cualquier nivel de la planificación turística y que nos sitúan en una perspectiva genérica con respecto a dicha la planificación, seguimos con el desarrollo de la misma en la región del Lazio. Italia está siendo percibida como demasiado cara en relación con los servicios ofrecidos, sobre todo en momentos en que los turistas son muy cuidadosos al ahorro, optando, en principio, a destinos más cercanos o barato o incluso generalmente más baratos a la solución de las vacaciones en términos de

alojamiento, catering y otros servicios. La tendencia del turismo en el Lazio refleja, en estos últimos años, la misma que el conjunto del país. Para los clientes italianos Lazio no es uno de los destinos más codiciados, de hecho, van mejor a Sicilia, Puglia, Emilia Romagna, Toscana, Cerdeña, Trentino Alto Adige, Veneto y Calabria. Sin embargo, el Lazio tiene una fuerte vocación turística internacional, sobre todo a la luz del efecto catalizador de Roma; las llegadas y presencia internacional son muy superiores a las del mercado interior.

En cumplimiento del artículo 17 de la Ley Regional de la región del Lazio nº 13 de 6 de agosto de 2007, configurándose como Texto Único en la materia, se pone en práctica un Plan turístico que desarrolla los objetivos de la programación turística para la Región. La finalidad de dicha programación y según el artículo 16 del mismo cuerpo legal es, entre otras, promover la definición de las intervenciones destinadas a promover el desarrollo generalizado del turismo regional; la identificación de los criterios operacionales para la asignación de los recursos públicos disponibles; la elaboración de una estrategia orgánica que oriente la evolución de las diferentes ofertas territoriales existentes en la Región; la elevación del nivel de calidad del producto turístico, etc.

El Plan turístico regional del Lazio, de acuerdo con esta programación tiende a alcanzar ciertos objetivos dentro de los cuales se definen en particular:

- .- Los objetivos específicos para el fortalecimiento y la promoción del turismo regional.
- .- La dirección del desarrollo de la competitividad de la oferta turística de la región y para su promoción en el ámbito local, nacional e internacional.
- .- Las intervenciones cuya ejecución está reservada para la administración regional.
- .- Los criterios para la concesión de subvenciones a empresas y establecimientos turísticos y para la estructura receptiva.



.- Información y orientación, de acuerdo con la normativa de la UE sobre ayudas estatales, las medidas de apoyo económico para el logro de altos estándares de calidad, así como para la implantación de sistemas de excelencia, nuevos productos turísticos y el fortalecimiento de una oferta turística que generen el desarrollo sostenible y se extienda por todo el sistema territorial.

.- Los criterios para el reconocimiento de los sistemas turísticos interregionales.

.- Medidas integradas para la formación, cualificación y reciclaje profesional de los trabajadores.

.- La asignación de fondos para las diferentes áreas de intervención, con su respectiva cobertura financiera.

.- Los criterios y procedimientos para la concesión y retirada de los fondos.

.- Los criterios y procedimientos para la concesión y retirada de los fondos;

.- Los procedimientos para supervisar y controlar el uso de los fondos y el estado de aplicación de las intervenciones.

### **IX.3.1. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECIFICOS DEL PLAN**

El actual Plan Turístico Regional del Lazio, trienal 2011-2013, teniendo en cuenta los principios estratégicos que lo inspiran “Desarrollo de la Identidad del Lazio”, identifica cuatro Objetivos Generales:

- 1) Mejorar la competitividad de la Industria del Turismo.
- 2) Desarrollar el Turismo Sostenible, Responsable y de Calidad.
- 3) Promover y reforzar la Imagen y la Visibilidad del Lazio.
- 4) Integrar el Turismo en las Políticas Regionales.

Tales objetivos son la declinación territorial de los Ejes fundamentales identificados en la Comunicación de la Comisión Europea (COM 2010

352/3) “Europa, primer destino turístico mundial; un nuevo marco político para el turismo europeo”, aludida anteriormente. Los cuatro objetivos generales, a su vez, se dividen en objetivos específicos, que se pondrá en práctica a través de las Líneas de Acción Integrada.

Por la dilatada extensión que sería detallar todos y cada uno de los componentes de los objetivos generales como de los específicos y, que excedería notablemente del obligado trabajo de síntesis, obviaremos el desarrollo de cada uno de los componentes ya que sus fundamentos son idénticos a los de los planes turísticos españoles y de los que hemos tratado en amplitud en capítulos precedentes. No obstante, nos parece interesante destacar que el Plan incide pormenorizadamente en la integración del turismo en las distintas políticas regionales. Así, a este respecto podemos decir que numerosas políticas regionales tienen repercusiones bien directas o bien indirectas, sobre el sector turístico. En particular sobre la política de transportes, de infraestructuras y de los servicios, tutela de los consumidores, cultura y del medio ambiente, de ocupación, de formación, de desarrollo rural, etc.

Por otra parte, la programación regional reconoce la importancia fundamental del turismo del mar y de la costa, como catalizador del desarrollo económico. La diversificación económica hacia el turismo es una prioridad de desarrollo para muchas zonas costeras en las que el declive de las actividades económicas tradicionales, ha determinado una disminución de la rentabilidad y un aumento del desempleo. Así, no es posible concebir el desarrollo turístico de la zona sin garantizar, al mismo tiempo, una accesibilidad adecuada, conexiones eficientes, seguridad y disponibilidad de recursos en particular, culturales y ambientales.

Por lo tanto, entendemos que es crucial en la fase de ejecución del Plan, iniciar procesos y mecanismos de coordinación entre las diferentes estructuras regionales competentes en los sectores que pueden indirectamente contribuir al éxito de los objetivos del Plan. Con tal finalidad, es útil insertar en el Plan la ley regional 40/1999, un proyecto

integrado de turismo, medio ambiente y cultura que ha tenido una positiva y amplia difusión en todo el territorio regional, favoreciendo el desarrollo económico de territorios supramunicipales contiguos y homogéneos, transformando los recursos ambientales, culturales y enogastronómicos en un “producto turístico” dotado de una imagen reconocible, para poder caracterizar el territorio con una “marca” para vender con éxito en el mercado turístico a través de adecuadas acciones de marketing y promoción.

La ley garantiza la unidad de dirección de la programación, persiguiendo la racional y coordinada utilización de los recursos financieros locales, regionales, nacionales y comunitarios, con intervenciones transversales que afectan al área de otras intervenciones específicas que se refieren a las exigencias particulares de cada municipio. La ley prevé, por otra parte, que Regiones, Provincias, Municipios, Asociaciones y Entes Públicos interesados, estipulen un acuerdo institucional mediante los acuerdos de programas (Accordi di Programmi)

Para corroborar la inclusión de la ley regional 40/1999 en el Plan y también su natural introductoria en la identificación de los Sistemas Turísticos Locales, esta evita la superposición y la duplicación territorial. De hecho, los Sistemas Turísticos Locales previstos en la ley regional 13/2007, son “el principal ámbito de programación integrada para el desarrollo turístico del territorio, caracterizado por la oferta integrada de atractivos turísticos, bienes culturales y ambientales, en especial los productos enogastronómicos y del artesanado local, así como por la presencia generalizada de las empresas” según el artículo 9, párrafo 1, y representan una participación de todos los sujetos institucionales y públicos presentes en el área a calificar en el sentido del artículo 9, párrafo 2.

Analizando otro concepto y en cuanto a la Cooperación Interinstitucional entre Administraciones Públicas, en todo el campo de la

planificación regional se hace referencia a la misma, inspirada en sus particulares principios de cooperación y, al método de la participación democrática y de la concertación entre las partes sociales. La misma construcción de este Plan, así como su futura actualización, el seguimiento y la verificación de los resultados, han sido y serán caracterizados por dichos principios.

De hecho, para que el turismo sea una economía competitiva, moderna, sostenible y de manera responsable, a fin de lograr resultados positivos en términos de mejora del servicio ofrecido, mayor afluencia, desarrollo y protección de la región, es esencial, como venimos insistiendo a lo largo de toda la segunda parte de la tesis y para los demás espacios de planificación turística, apoyar y facilitar los procesos de interacción y colaboración entre las distintas instituciones y entre éstas y las instituciones privadas que operan en el sector.

Para este fin, la región ya tiene una herramienta de comparación continua como la "Mesa Interinstitucional con las Provincias", que con el proceso de arranque de la ejecución del Plan deberá ser investida con más y más responsabilidad. En particular, con referencia a las disposiciones de la ley regional LR 13/2007, en sede de planificación anual de ejecución, podrán ser definidos los criterios y procedimientos para la distribución y uso de los recursos disponibles, a fin de actuar con específicas intervenciones de importancia provincial, incluso mediante la suscripción de protocolos específicos.

Al mismo tiempo de la actividad de programación, la Administración ha iniciado un proceso de revisión y verificación de la Ley Marco del Turismo L.R.13/2007, y de su normativa de desarrollo, en previsión de una actualización normativa.

Por su parte, en cuanto a la Construcción de Redes de Partenariado público/privado, diremos que el turismo es una actividad económica de gran importancia, que comprende una gran variedad de productos y de

destinos que involucran a una multiplicidad de operadores, públicos y privados. El turista exige y pone en marcha, en los lugares que visita, un trabajo contracorriente para cumplir sus requerimientos a partir de informaciones y reservas sobre los medios de transporte, estancia, restauración, alojamiento, compras, etc. y, para conseguir los objetivos y el desarrollo del sistema turístico y fundamentalmente definir y activar las políticas de gestión coordinada de los recursos garantizando una más eficaz y eficiente asignación de los recursos públicos disponibles y recurriendo a la participación de los privados.

El turismo está finalmente integrado con otros sectores productivos y comerciales, también para ayudar a determinar una "identidad territorial unitaria de la región". Una de las iniciáticas que se emprenderán, es la constitución y organización en el Lazio, de un Convention Bureau. Este tipo de organismo tiene como función fundamental promover el territorio en los mercados, a través de agregar los diferentes componentes de la oferta en una óptica de sistema. En particular, puede revestir un papel de particular importancia en la promoción y desarrollo de la industria congresual del Lazio.

#### **IX.4. LOS MODELOS DE ENTES LOCALES**

Basándonos en la distribución administrativa y competencial que presenta Italia en cuanto al Estado, Regiones, Provincias, Ciudades Metropolitanas y Municipios, según su distribución territorial recogida en su Constitución, art. 114 y que hemos abordado en los capítulos precedentes; III.7 y VI.9 de la primera parte de nuestra tesis, intentando no ser reiterativo por tanto, explicitaremos la forma y modo de gestión de los Destinos turísticos en sede local, es decir, a través de los Entes Locales en cuanto al desarrollo turístico realizado a través de la planificación.

Como se ha visto en capítulos precedentes, en cuanto a la estructura administrativa, el siglo XXI empezó con una notable potenciación de los entes territoriales, con especial referencia a los niveles locales (la reforma anterior, aprobada en 1999, ya había influido en la autonomía regional y su contenido fue ampliado mediante la de 2001). El Gobierno italiano en 2011 intentó hacer frente a la presión ejercida por los mercados financieros y la comunidad internacional para que se redujeran los costes del aparato público (110 provincias, 8092 municipios), mediante dos actos normativos. El primer Decreto ley era el 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertido en la Ley 111/2011, y el segundo el 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertido con modificaciones en la Ley 148/2011. Es de especial interés en este ámbito el artículo 16 de la Ley 148,<sup>655</sup> que llevará a un cambio sustancial en la organización institucional y administrativa de los municipios de dimensión más reducida,<sup>656</sup> eligiendo como sistema de gestión de los servicios a la “Unión de Municipios”, que se planteaba como posible alternativa a la fusión.<sup>657</sup>

A estos efectos, a partir de la primera elección posterior al 13 de agosto de 2012, es decir, un año después de la publicación en el Boletín Oficial (Gazzetta Ufficiale), para los municipios con una población inferior

---

<sup>655</sup> En realidad, los cambios introducidos en el texto normativo en la conversión en Ley son notables: el artículo 16 ha eliminado buena parte de los efectos “creativos” del Decreto (por ejemplo, la previsión del alcalde como único órgano administrativo en los municipios con menos de 1.000 vecinos o la regulación de una nueva tipología de unión), como afirma D’ANDREA, C., “I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell’art. 1 della ‘manovra bis’”, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>656</sup> Su epígrafe es, concretamente, “Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei Comuni e razionalizzazione dell’esercizio delle funzioni comunali”

<sup>657</sup> Los artículos 117 y 133 de la Constitución, junto con el artículo 15 del Decreto legislativo 267/2000, regulan las fusiones. En general, las regiones tienen la facultad de modificar la circunscripción de los municipios previa consulta de las poblaciones interesadas. Tanto el Estado como las regiones han predispuesto incentivos económicos para propiciar la fusión, con el objetivo de reducir el número de entes. Véanse VANDELLI, L., *Le forme associative tra enti territoriali*, Milán, Giuffrè, 1992; TUBERTINI, C., “Las formas de asociación y de cooperación entre los entes locales en Italia”, en CLIMENT BARBERÁ, J., BAÑO LEÓN, J. M. (coord.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M.ª Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, p. 1013 y ss.;

a los 1.000 residentes se establece la creación de una unión de municipios, como entidad local de gestión, legalmente necesaria para el desempeño de todas las funciones administrativas y los servicios de su competencia,<sup>658</sup> entre los que encontramos al turismo.

En cuanto a la organización de los antedichos Entes locales en su forma de gestión y con motivo de optimizar el ejercicio de sus propias competencias, existen diferentes modalidades que permiten a las colectividades locales crear estructuras organizativas, figuras asociativas, estables y con personalidad jurídica sustantivada, como las referidas “Uniones de Municipios” o los “Consortios”.<sup>659</sup> Aparte de estas figuras jurídicas, la “colaboración administrativa” también se lleva a cabo mediante la coordinación de “convenios” (convenzioni) entre entidades locales, o por “accordi di programma” entre administraciones de diferentes niveles territoriales.

La regulación de las figuras asociativas enunciadas debe entonces corresponder a las regiones, en virtud de su competencia general/residual. Así lo ha entendido la Corte Constitucional en la Sentencia 244/2005, de 24 de junio, al declarar que la disciplina de las comunidades de montaña corresponde a las regiones en virtud de la competencia residual de las regiones. No obstante, el repliegue de la legislación estatal en este ámbito debería implicar un aumento de las competencias, no sólo regionales, sino también locales. De hecho, existe también la tesis de que las soluciones y cooperaciones deben

---

<sup>658</sup> El artículo 32 del Decreto legislativo 267/2000 está dedicado a las uniones de municipios. Las define como entes locales formados por dos o más municipios normalmente colindantes, con el fin de ejercer de forma conjunta algunas funciones.

<sup>659</sup> La Ley 142/1990 (después integrada con modificaciones en el TUEL, Texto único delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.) reformó ampliamente la figura clásica del Consorcio y la más moderna de la Comunidad Montaña (a la que se ha unido después la Comunidad Isleña y de Archipiélago), a la vez que introdujo una nueva figura asociativa, la Unión de Municipio y una regulación especial de las técnicas convencionales.

corresponder a los Entes Locales antes que las regiones, en el nuevo marco constitucional.<sup>660</sup>

## **IX.5. MODELOS DE GESTIÓN DE LOS ENTES LOCALES ITALIANOS**

La planificación turística en Italia, como decíamos en epígrafes anteriores, no se ha desarrollado unilateralmente. Tampoco podría, por otro lado, ofrecerse de otro modo al ser el turismo un fenómeno transversal y ser participado de una forma directa por la planificación territorial como hemos ido descubriendo a través de todo el desarrollo de nuestro trabajo. En Italia, su desarrollo y planificación han ido paralelos al desarrollo territorial y al desarrollo de otros sectores concurrentes. Así, podríamos establecer unos espacios determinados en los que en cada uno de ellos se ha ido desarrollando a través de una serie de instrumentos normativos como modelos de gestión que son: la Programación Negociada, los Pactos Territoriales, los Proyectos Integrados Territoriales, los Acuerdos de Reciprocidad y los Sistemas Turísticos Locales. Si bien en todos ellos, exceptuando los Sistemas Turísticos Locales, el Turismo es un sector más de entre los afectados, estos últimos son específicos para el turismo.

De otro lado, gran parte de la literatura actual sobre la cuestión regional y local en Europa viene planteando la importancia que asumen, en un marco de globalización, las nuevas orientaciones de política para el fortalecimiento del desarrollo y la innovación en el plano territorial. En este escenario, asumen una fuerte significación las formas en las que se involucran los diversos sectores e instituciones de la sociedad civil en ese

---

<sup>660</sup> PALAZZI, Francesca.: "L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito", *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2008, pp. 121 y ss.



tipo de políticas, y la importancia de considerar el pasaje desde una autoridad de gobierno claramente distinguible (government) a un acercamiento basado en formas más legítimas y concertadas de gobernar (governance), en las cuales participa una pluralidad de actores públicos, privados y de relevancia colectiva.

### **IX.5.1. LA GOVERNANCE**

La Governance no es un modelo de gestión de los Entes Locales, sino un modo de gobierno que desde su implantación impregna todos los modelos de gestión. Con este motivo, se inserta en este capítulo.

Con el término governance se pretende definir un nuevo estilo decisonal y de gobierno, diferente a los modelos tradicionales más centralizados y jerárquicos, caracterizado por la interacción y la cooperación de los diferentes niveles gubernamentales, organizaciones sociales y actores privados en el desarrollo de las decisiones. Esto supone considerar la importancia que alcanzan nuevas formas de institucionalidad (tanto formal como informal) y generación de consenso en la determinación de una política pública particular en tanto actores, procedimientos y medios legítimos de acción colectiva. “la nueva governance, por tanto, responde a la complejidad del momento asumiendo y provocando una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multinivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red)”.<sup>661</sup>

De esta forma, la governance se relaciona a estructuras y procesos a través de los cuales una variedad de actores (políticos, sociales y

---

<sup>661</sup> BRUGUÉ, Q., GOMA, R. y SUBIRATS, J.: “Gobierno y territorio: del Estado a las redes”. Subirats, J. (comp.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los restos de la globalización*. Barcelona: Diputación Barcelona, Xarxa de Municipios, 2002, 299-310.

económicos) desarrolla diversos niveles de articulación y toma de decisiones sobre asuntos de interés público. Desde este punto de vista, el enfoque se distingue por un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales, en un contexto de redes decisionales mixtas.<sup>662</sup>

Las modalidades de acción sintetizadas por esos modelos de governance estarían indicando, por lo tanto, una transformación del ejercicio del gobierno hacia prácticas más pluralistas que redefinen la calidad y el tipo de intervención pública en los territorios, favorecen la construcción de nuevas relaciones y conforman un proceso abierto a un conjunto variado de actores, intereses y prácticas sociales concertadas. En esa perspectiva, la governance urbana y territorial aparecería como la capacidad de integrar y dar forma a los distintos intereses y actores, aunque esto no suprime que se planteen desacuerdos o lógicas distintas que influyen en los diversos matices que asume este tipo de acción en el plano regional y territorial<sup>663</sup>

La governance puede plantear también distintos problemas en su desarrollo, vinculados a las dificultades para articular lógicas diversas, generar responsabilidades claras de los actores involucrados y disminuir tensiones o conflictos fuertemente arraigados.<sup>664</sup> Esto destaca, en efecto, la relevancia de considerar tanto los inconvenientes posibles en su implementación como las soluciones en términos de consenso y articulación.

Después de una descripción genérica y atendiendo exclusivamente al turismo, la organización administrativa de la *governance* del turismo en

---

<sup>662</sup> MAYNTZ, R.: "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia*, nº 21, 2001

<sup>663</sup> GOVERNA, F.: "Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l'acció colectiva en el camp urbà i territorial". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº41, 2001, pags. 43-62.

<sup>664</sup> STOKER, G. "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 155, 1998.

Italia parte del año 2006 cuando la responsabilidad general para el turismo es conferida a la Presidencia del Consejo de Ministros que instituye el Departamento para el Desarrollo y la Competitividad del Turismo, es decir, la estructura que gestiona el turismo en Italia. Este departamento desarrolla y aplica la política turística del Gobierno Central y promueve sus propias iniciativas. La naturaleza horizontal del turismo justifica las atribuciones de la competencia turística a la presidencia del Consejo de Ministros.

En el año 2009 el Consejo de Ministros reforzó el papel de coordinación del Departamento nombrando a un Ministro sin cartera. Desde entonces el Departamento de turismo ha sido guiado por un ministro de Turismo sin cartera que participa en las reuniones del Consejo de Ministros contribuyendo a tener una justa claridad en las cuestiones de política turística. Se trata de un modo eficaz y no burocrático para aumentar la coordinación en materia turística a nivel gubernativo. En la actualidad coordina el Departamento el Ministro de Asuntos Regionales, del Turismo y del Deporte.

El Departamento de desarrollo y competitividad del turismo está compuesto de dos oficinas dirigidas a nivel general. Se trata de la Oficina para la Programación, Coordinación y Relaciones Institucionales y, la Oficina para la Valorización del Patrimonio de intereses turísticos y para la Gestión de Inversiones.

En julio de 2010 se instituyó el Comité Permanente de Coordinación en materia de turismo con el propósito de favorecer y mejorar la coordinación entre el estado y las Regiones italianas. Este nuevo Comité es presidido por el Ministro de Turismo y compuesto por los Presidentes de las Regiones italianas y de las Provincias Autónomas de Trento Y Bolzano. Del Comité pueden ser parte también los representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, de Economía y Finanzas, de Desarrollo Económico, de Administraciones Públicas e Innovación, de Medio Ambiente y de Transportes y Asuntos Regionales.

La Administración de turismo tiene fuertes lazos con el sector privado, el cual a través de representantes de asociaciones industriales y profesionales participa de la actividad de todos los entes en los cuales son necesarios las habilidades, consulting e informaciones, incluyendo La Conferencia de las Regiones, organismo donde el sector privado puede proponer estrategias e iniciativas de política turística. Una División especial de la Oficina de Programación, Coordinación y Relaciones Institucionales es responsable de la asistencia técnica, la programación y las relaciones institucionales con las empresas y con sus principales asociaciones (Federturismo, Confturismo y Assoturismo). Las reuniones son organizadas con cadencia regular, a menudo bajo reuniones de trabajo informales.

#### **IX.5.2. LOS SISTEMAS TURISTICOS LOCALES**

Hasta ahora, hemos venido definiendo todos los sistemas de los modelos de gestión de los Entes Locales, sin definir un modelo específico para el turismo que como un sector más, genéricamente, se encuentra dentro de la gestión global del Ente y su desarrollo se ha ido produciendo paralelamente a los demás sectores productivos dentro de una planificación global. Los Sistemas Turísticos Locales sí son adoptados específicamente para el sector turístico.

Mientras que algunas regiones han decidido no cambiar su estructura organizativa, la mayoría ha procedido a adoptar una regulación específica y a reconocer las nuevas cifras, que en algunas regiones representan la opción fundamental en las estrategias actuales de gobierno del territorio turístico. En Italia ahora, los Sistemi Turitici Locali (STL) se establecieron en casi todas partes, excepto en las provincias autónomas, en Piamonte, Toscana y Sicilia, aunque a veces se llaman STL como en Emilia-

Romagna las uniones, o consorcios turísticos en Friuli Venezia-Giulia, o a veces pierden personajes clave, como la territorialidad.

La reforma del Título V de la Constitución italiana ha rediseñado la participación de las competencias legislativas y del reparto de poderes reglamentarios entre el Estado y las Regiones. El turismo se ha convertido en materia exclusiva de las Regiones, no estando inserto en materia de competencia del Estado ni tampoco entre las competencias concurrentes.

Esta nueva actitud queda inserta en el acuerdo entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, transpuesto por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros (D.P.C.M.) de 13 de septiembre de 2002. El acuerdo está centrado en dos artículos; el primero de los cuales está principalmente dirigido a estabilizar los principios para la armonización y la valoración del sistema turístico. El segundo, está sobre todo orientado a definir los principios y los objetivos para su desarrollo. Con este decreto entra efectivamente también, la Ley 135/2001, de 29 de marzo, de reforma de la legislación nacional de turismo publicada antes de la modificación del Título V de la Constitución. Entre las principales novedades introducidas en dicha ley están los Sistemas turísticos Locales (STL). Su aplicación representa una gran oportunidad para favorecer un desarrollo integrado del turismo en el respeto y la valoración de la identidad local. Entre los principios reclamados por la ley, de hecho, hay algunos extremadamente importantes, insertos también en las principales políticas de desarrollo económico-social adoptadas a nivel comunitario. Están previstos, de manera más o menos explícita: el principio de concertación para la participación activa de todos los actores locales; el principio de “subsidiariedad”, que acerca la actividad de governance a los territorios interesados; el principio de “integración”, orientado a favorecer la sinergia entre los diversos elementos del contexto.<sup>665</sup>

---

<sup>665</sup> MAROTA GIUSEPPE Y DE ANGELIS, MARCO.: “Modelos de gobernanza para los sistemas turísticos locales: la experiencia de la iniciativa comunitaria leader”. En: *Nuovi*

La ley italiana identifica este instrumento como "un contexto turístico homogéneo o integrado, que también incluye las áreas locales que pertenecen a diferentes regiones, caracterizadas por la disposición de las atracciones culturales, ambientales y turísticos integrados, incluyendo los productos típicos de la agricultura y de artesanía local, o por la presencia generalizada de las empresas de turismo, o grupos de los mismos". Ley nº 135 de 29 de marzo de 2001, de la Reforma de la legislación nacional del turismo, art.5.

El sistema turístico local es uno de los instrumentos de gobernanza que utilizan las autoridades locales, operadores privados, particulares o asociaciones y otras entidades públicas y demás agentes del desarrollo turístico en sus territorios. Se caracteriza este modelo de organización por dos aspectos fundamentales; la exaltación de la dimensión territorial de la oferta turística y, la integración necesaria entre los diferentes componentes del sistema, y en particular entre los agentes públicos y privados, no sólo en la fase de gestión, sino también en la tramitación del proyecto de planificación. Se configuran como proyectos de recualificación y desarrollo total de un territorio basados en sus;

- .- Recursos turísticos, culturales, socio-económicos y productivos
- .- Formas de gobierno basadas en la concertación.
- .- Recursos públicos destinados a favorecer los procesos de integración entre las empresas, para implementar las intervenciones intersectoriales y de sostener otros proyectos de innovación y recualificación turística.

Son, de hecho, un modelo de especialización productiva de los "sistemas territoriales locales".<sup>666</sup>

---

*Turismi e Politiche di Gestione della Destinazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004, págs. 209 y ss.

<sup>666</sup> PALUMBO, Francesco.: Dal progetto alla realizzazione e gestione di un Sistema Turistico Locale: le Linee Guida, *Formez, Seminario "I sistemi turistici locali nella realtà dei fatti: nascita, sviluppo e consolidamento"*, Roma, 28 febbraio e 1

Las funciones más representativas de los STL son:

- .- Apoyar las actividades y procesos de integración entre las empresas turísticas (propuestas temáticas y especializadas para temas relevantes o productos específicos, por ejemplo; APT Servicios de la Emilia-Romagna.
- .- La implementación de las acciones e infraestructuras necesarias intersectorialmente para la cualificación de la oferta turística y la regeneración urbana y territorial, por ejemplo; Pó de Lombardía y el Lago de Como STL.
- .- Apoyar la innovación tecnológica de las Oficinas de Información y la bienvenida a los turistas (elemento de competencia).
- .- Apoyar la modernización de las empresas turísticas.
- .- Promover el marketing y la comercialización en Italia y en el extranjero (modalidad on line).

Por otra parte, los objetivos prioritarios de las STL son:

- .- Actuar con exclusividad legal en toda la Región a fin de evitar solapamientos con otros Entes Locales públicos.
- .- Poner necesariamente limitaciones en la guía de planificación para evitar formas de superposición en los proyectos.
- .- idear una función de dirección y control regional.
- .- Activar una Mesa de Concertación con todas las partes interesadas con la presencia de un sujeto líder (no sólo la promoción).

## X.6. DESTINOS TURÍSTICOS LOCALES EN ITALIA

Algunos autores<sup>667</sup> que han estudiado el destino turístico desde el punto de vista de la demanda, identifican un destino como un conjunto de productos, servicios, atracciones naturales y artificiales capaces de atraer a los turistas a un lugar concreto, en el que la localización geográfica es simplemente uno de los factores que conforman el destino,<sup>668</sup> definen el destino como un sistema de suministro correlacionado con una zona concreta. Algunos destinos están determinados artificialmente por jurisdicciones políticas que se muestran incapaces de tomar en consideración las preferencias del consumidor o las funciones de la industria turística. Por ejemplo, los Alpes son compartidos por Francia, Austria, Suiza e Italia, pero a menudo son percibidos y consumidos por los esquiadores como parte de un mismo producto<sup>669</sup> añade que la gente a menudo utiliza los términos región, distrito, área y localidad como sinónimos, junto con el adjetivo turístico para referirse al destino turístico.

La concepción de destino turístico en Italia la acabamos de referir, a través de las definiciones de los autores señalados, sin embargo, la organización de la gestión de los mismos (DMO) se presenta algo distinta a la que se pueda dar en España. Los destinos presentan desafíos complejos para su gestión y desarrollo, en el sentido de que

---

<sup>667</sup> MARTINI, U. "Da luoghi a destinazioni turistiche. Ipotesi di applicazione del destination management al turismo alpino". En: FRANCH, M.: *Destination management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001; PECHLANER, H. "Il futuro delle Alpi come destinazione. Le sfide di una collaborazione alpina sovraregionale". En: FRANCH, M.: *Destination management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001.

<sup>668</sup> TAMMA, M.: "Destination Management: gestire prodotti e sistemi locali di offerta". En: FRANCH, M. *Destination management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001; BRUNETTI, F.: "Destination Management: aspetti problematici, significato e percorsi alla ricerca di una qualità ad effetto prolungato". En: FRANCH, M. *Destination Management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001

<sup>669</sup> BUHALIS, D.: "Destination management organizations and small and medium sized tourism enterprises". Conferencia. Information Society Technologies for Tourism. Bruselas, 9 de julio de 2001; KELLER, P. "Destination Marketing: Strategic Area as Inquiry". En: MANENTE, M.; CERATO, M.: *From Destination to Destination Marketing and Management*. Venecia: Libreria Editrice Cafoscarini, 2000.



tienen que satisfacer una amplia gama de necesidades de los turistas y de empresas relacionadas con el turismo, así como a la comunidad de residentes, a la industria y a los negocios locales.<sup>670</sup>

También es importante clarificar y destacar las distinciones importantes que pueden existir entre política, planificación y desarrollo del destino (DPPD), organización de la gestión del destino (DMO) y auditoría o supervisión de destino (DA). Tradicionalmente, se ha definido a las DMO como organizaciones de marketing del destino; sin embargo, en los últimos años, aun reconociendo que el marketing continúa siendo el aspecto principal, se ha producido un cambio importante en el rol de las DMO, que han pasado de una orientación exclusiva al marketing a una orientación total a la gestión. La DMO es descrita como una “promotora del destino” que actúa como catalizadora y facilita la realización del desarrollo turístico, desde el punto de vista competitivo y sostenible.

Como ejemplo de DMO, traducimos aquí el caso de la región del Abruzzo, una región administrativa situada en el centro de Italia, que está viviendo un momento importante en su ciclo de vida turístico. La decisión que se plantea en la actualidad es si mejorar, con nuevos productos para consolidarse como destino en el “gran mercado” o bien, continuar centrándose en el mismo mercado pequeño de proximidad, el cual, sin embargo, recientemente ha participado en el desarrollo de un sistema turístico interesante.

El análisis del sistema turístico del Abruzzo pone de manifiesto la presencia de tres sujetos principales que llevan a cabo diferentes roles y funciones; El Observatorio turístico, La Región Abruzzo y la Abruzzo Promozione Turismo.

El gobierno regional también desempeña un papel fundamental en la promoción de la creación y el desarrollo de empresas. “Abruzzo

---

<sup>670</sup> HOWIE, F.: *Managing the tourist destination*. Londres: Continuum, 2003

Promozione Turismo” (APT) es la organización de gestión del destino y ha sido creada para coordinar y promover el sistema turístico regional.

El análisis de las distintas actividades de la DMO señala la existencia de dos categorías principales que se resumen a continuación:

- Desarrollo del destino: Apoyo de las empresas turísticas, desarrollo de los recursos locales (atracciones, accesibilidad, instalaciones) e integración entre ellos;
- Marketing del destino: Promoción, gestión de la imagen de marca, gestión de las actividades de Internet.

La actividad de marketing de la DMO puede dividirse, de nuevo, en dos grandes grupos: la promoción interna fomenta la atracción de los clientes que ya están presentes en la región de Abruzzo; la promoción externa incluye el complejo de actividades que se ponen en marcha para atraer a potenciales turistas, promoviendo todos los recursos de la región como un producto único y consolidar la imagen del Abruzzo.

En cuanto a la promoción interna, por una parte Abruzzo Promozione Turismo colabora o lleva a cabo directamente proyectos locales como publicidad en los medios locales, patrocinios, etc. y por otra parte, trabaja con el fin de crear una imagen única del destino en su conjunto, en que se alienta a los distintos stakeholders turísticos del Abruzzo a trabajar juntos como producto, intentando trascender sus posibles intereses personales a favor de una oferta más orgánica.

Las actividades de promoción externa tienen por objeto garantizar una estrategia unitaria, a través de acciones propias y con aquellas en las que intervienen varios stakeholders locales.

Basándose en el objeto comunicado, es posible distinguir entre la promoción de sistemas y la promoción de iniciativas. La promoción de sistemas valora la oferta total al mercado objetivo para ofrecer un sistema de producto integrado, utilizando simultáneamente campañas

publicitarias, la promoción de marcas de calidad y campañas de consolidación de la imagen.

Por otra parte, la promoción a través de iniciativas aisladas promueve atracciones locales concretas (eventos culturales y deportivos, paquetes concretos para unos destinatarios previamente identificados, etc.).

Con relación a los destinatarios, es posible identificar dos políticas de promoción distintas. Una se centra directamente en los turistas y la otra en atraer los negocios de tours y viajes.

La promoción relacionada con el canal de intermediación se refiere a todas aquellas acciones que desarrollan y consolidan las relaciones con los operadores turísticos (participación en ferias y workshops, preparación de material informativo, realización de ofertas integradas concretas).

La promoción relacionada con los turistas comprende una serie de iniciativas que tienen por objeto facilitar las relaciones entre proveedores y clientes y también difundir y consolidar la imagen turística de la región.

Esta actividad puede dividirse en dos acciones principales: la promoción hacia nuevos mercados y, aunque todavía se halle en una fase embrionaria, el desarrollo de programas de gestión de la relación con el cliente.<sup>671</sup>

Otro sujeto de Promoción del destino, como hemos anunciado antes, es el Observatorio Turístico Regional instituido por el gobierno regional para apoyar el desarrollo y la mejora del turismo en el Abruzzo. Esta organización tiene que “asegurar un análisis en profundidad del curso de

---

<sup>671</sup> PRESENZA, Ángelo.: “El desempeño de un destino turístico. ¿Quién gestiona el destino? ¿Quién realiza el rol auditor?” *ANÁLISIS TURÍSTICO*, Segundo semestre de 2006, Núm.2.

la demanda turística y una información regular a los stakeholders turísticos locales” (Ley regional 54/1997, 26 de junio).

El OTR Observatorio Turístico regional, es un elemento nodal en las complejas redes de los distintos stakeholders para la realización del destino turístico competitivo. El OTR es más que una oficina estadística. Es un “laboratorio” para el análisis turístico. Puede analizar e interpretar los mensajes del mercado y controlar el entorno dentro del destino. Las actividades de la OTR se llevan a cabo mediante una serie de informaciones relacionadas con el uso, la recalificación y la gestión de los recursos del destino.

En otras palabras, la OTR apoya al directivo del destino turístico seleccionando las mejores políticas turísticas mediante la comprensión, el estudio y el diagnóstico de todos los factores importantes que contribuyen al desarrollo de un destino competitivo y sostenible y, al mismo tiempo, examinando los resultados de la actividad de marketing del destino. El OTR no es sólo una herramienta para reducir la complejidad sino que se ha convertido en un instrumento esencial de un sistema de relaciones entre los distintos stakeholders de un destino turístico.

## **IX.7. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE DESTINOS TURÍSTICOS LOCALES EN ITALIA**

Gestión de destinos es un proceso que implica acciones coordinadas para beneficiar el medio ambiente del destino, los residentes, los negocios y los visitantes, abordando la relación entre ellos. Debe llevarse a cabo por las autoridades locales y otros agentes del turismo en colaboración, siguiendo los principios del buen gobierno. Es fundamental para la prestación de un turismo sostenible.

Los autores Martini y Franch,<sup>672</sup> definen la gestión del destino como “las decisiones estratégicas, organizativas y operativas adoptadas para gestionar el proceso de definición, promoción y comercialización del producto turístico (originario de dentro del propio destino), para generar flujos controlables de turistas de entrada que sean equilibrados, sostenibles y suficientes para satisfacer las necesidades económicas de los actores locales implicados en el destino”. En concreto, la Organización Mundial del Turismo (2004) define la organización de la gestión del destino (DMO), como la organización responsable de la gestión y el marketing de los destinos.

En la consecución de las actividades de gestión del destino es importante la influencia de los “stakeholder”, siendo los más importantes algunos de ellos como; las Administraciones participantes (en sus distintos niveles), los habitantes de la zona, la Universidad, los hoteles y restaurantes, las Cámaras de comercio, los centros de convenciones y congresos, las empresas del sector patrocinadoras... etc. Coordinar a los stakeholders turísticos constituye una competencia esencial de las organizaciones para la gestión de los destinos turísticos para tener éxito. La cantidad y la calidad de las relaciones entre las DMO y los stakeholders del destino turístico pueden movilizar los recursos necesarios para que sean efectivas.

Al respecto de los stakeholder, la industria del turismo es particularmente compleja, diversa y dinámica y, el turismo no puede planificarse si no se entienden las relaciones existentes entre éstos y la organización del destino turístico (DMO). Debido al gran incremento del número de participantes en la industria turística y denunciando la falta de cohesión en este sector tan sumamente fragmentado, deben coordinar sus esfuerzos para maximizar los beneficios y minimizar los impactos negativos del turismo. Así, el reconocimiento, por parte de los

---

<sup>672</sup> MARTINI, U. y FRANCH, M.: “E-Tourism Project Research Areas and Second-Year Results”. 2002. <<http://www.cs.unitn.it/etourism/>>.

stakeholders, de esta interdependencia es otro prerrequisito para el desarrollo de un sector más sostenible.

Una buena gestión de destino debe basarse en estrategias de turismo para los destinos, que establezcan los objetivos y la orientación para el desarrollo del turismo y las actividades futuras y proporcionen el marco para los planes de acción. Estas estrategias de turismo y planes de acción a veces se llaman Planes de Gestión de Destino. Deben tener en cuenta los recursos y la capacidad para el turismo, el desempeño actual y las oportunidades de mercado del destino. Deben contener objetivos que respondan a los principios de la sostenibilidad.

En cuanto a gestión, Italia, pese a ser uno de los principales países destinos culturales del mundo, que evidencia el hecho de que el país cuenta con un número de sitios inscritos en el Patrimonio Mundial de la UNESCO superior al de cualquier otro país: 45 sitios, de los cuales 42 de importante significado cultural y 3 de relevante significado natural, en comparación a 42 en España, 40 en China y 35 de Francia, en muchos casos, no ofrece una buena relación entre el turismo y la gestión de activos patrimoniales.

Aunque Italia es conocida en todo el mundo como un destino turístico, de interés sobre todo cultural, la potencialidad de mejora de su patrimonio aparece en muchos aspectos todavía poco desarrollado. En Italia la gestión del patrimonio artístico y cultural está distribuida entre muchos sujetos; gobierno nacional, administraciones locales (regiones y municipios), instituciones sin ánimo de lucro, colaboraciones entre sujetos públicos y privados, incluso la Iglesia Católica.

Las leyes de tutela del patrimonio no establecen explícitamente el modo por el cual los distintos sujetos deberán cooperar para conseguir un equilibrio racional de conservación y mejora. En consecuencia, la inclusión del patrimonio artístico y cultural en la oferta turística nacional italiana es relativa y, rara vez se las arregla para convertirse en un motor

del crecimiento económico. Esta paradoja es evidente en los destinos tales como Pisa o Florencia, que atraen a millones de turistas cada año (con relativos problemas de hacinamiento), pero no pueden estimular al turista para ir más allá de la visita pasiva de un número limitado de monumentos muy famosos. Esto es igualmente evidente para centenares de otros destinos, muy ricos culturalmente, pero menos conocidos, en los que el flujo turístico que los visita es principalmente doméstico.

Entendemos que procede plasmar aquí un ejemplo de cómo se puede gestionar un activo patrimonial bajo el punto de vista turístico. Nuestro ejemplo se matiza con la iniciativa española de “Paradores Españoles”. Esta iniciativa ofrece el ejemplo de cómo un gobierno puede proteger y al mismo tiempo aprovechar las ventajas de sus edificios históricos. Paradores de Turismo es una cadena hotelera que opera desde hace ya más de 80 años, propiedad del Estado. En la actualidad, la cadena cuenta con casi 100 hoteles en toda España, con un total de 11.000 camas y 4.300 empleados. La experiencia que ofrece Paradores sigue siendo un gran éxito, con una tasa anual de promedio de ocupación de las habitaciones del 70% (Y casi el 100% los fines de semana y durante el días de fiesta).

El aspecto que hace de esta una experiencia única, además de instalaciones de propiedad estatal, es el hecho de que los Paradores se ubican en edificios de notable valor histórico y cultural, como palacios, monasterios, castillos, etc., o en posiciones de particular interés paisajístico o panorámico. El servicio hotelero y de alojamiento de esta estructura está integrado por una amplia oferta de actividades turísticas complementarias como: cursos de golf, instalaciones termales y de bienestar, itinerarios para excursiones a pie, en bicicleta, a caballo, deportes acuáticos, etc.

La iniciativa de los Paradores no sólo tiene un interés comercial propio, sino que también ha contribuido a restaurar y mejorar el patrimonio cultural representado por los edificios en los que se ubica que

de otra manera serían, seguramente, irremediablemente perdidos. Paradores se gestionan de acuerdo con estrictos principios de protección del medio ambiente de conformidad con las disposiciones del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS-Eco-Management and Audit Scheme), que comprenden agua y combustible, producción y clasificación de los residuos sólidos, las emisiones de gases, drenaje, alcantarillado, etc.

Fascinados por esta experiencia, varios países se han puesto en contacto con la empresa de gestión Paradores con el fin de establecer la debida cooperación y aprender todo acerca de la forma en que esta opera. Algunos de los más recientes contratos de consultoría técnica se han firmado con los gobiernos de Arabia Saudita, Omán y Marruecos.

### **IX.7.1. ESTUDIO DE CASO: PLANIFICACIÓN TURÍSTICA DE VENECIA**

En estos primeros años del siglo XXI, las ciudades históricas y los conjuntos patrimoniales se encuentran estrechamente asociados al turismo. Su función turística se ha venido reforzando en los últimos años, aumentando la simbiosis entre patrimonio y turismo. Esta realidad, con dimensiones múltiples, tanto positivas como negativas, plantea problemas nuevos en relación la gestión de los flujos turísticos, la planificación urbanística, la protección del patrimonio, la accesibilidad y movilidad o el medio ambiente.

El desarrollo del turismo urbano es un hecho en todo el mundo y de manera especial en el segmento correspondiente a las Ciudades Patrimonio de la Humanidad, al ser los hitos arquitectónicos o paisajísticos, junto con los grandes museos, los principales focos de atracción turística. Para dar respuesta a este fenómeno es necesario que



nuestros destinos patrimoniales estén bien preparados en términos urbanísticos, de medio ambiente, de calidad arquitectónica, de espacios libres, conservación del patrimonio, rutas peatonales, equipamientos e infraestructuras turísticas y de acogida, accesibilidad y movilidad, etc.<sup>673</sup>

El desarrollo turístico sostenible en los destinos patrimoniales debería ser no sólo un deseo, cuya operatividad presenta dificultades, sino una estrategia explícita, necesaria para insertar el turismo en un marco de compatibilidad con el patrimonio, con el medio ambiente, con la sociedad y con la economía. Este deseo, en el caso de Venecia, no se ha convertido aun en realidad siendo el principal motivo de preocupación para la Administración y para los propios residentes que no ven solucionados todos los problemas que aquejan a la sostenibilidad del turismo en la ciudad histórica.

En la mayor parte de los planes de cualquier destino turístico se estudian e insertan una serie de medidas conducentes a motivar la demanda de flujos turísticos hacia ese destino, basándose una gran parte del plan en cubrir esas acciones e iniciativas que previsiblemente aumentarán dicha demanda. Sin embargo, en el caso de Venecia esta dirección no se corresponde con los planes de la mayoría de los destinos turísticos puesto que el exceso de demanda, en este caso, crea no pocas deficiencias en la planificación global del destino. Es decir, la planificación turística de Venecia se hace sumamente especial y podemos decir que parte de la misma es de signo inverso a la de la generalidad. Es por ello, que en esa parte no general intentaremos resaltar más la especialidad, obviando todo el proceso planificador que, por otra parte, se identifica con los demás destinos estudiados a lo largo de este trabajo y, que será la nota a tener en cuenta en cuanto a un hipotético comparativo entre los diferentes planes turísticos de dichos destinos.

---

<sup>673</sup> TROITIÑO VINUESA, M.A.: Centros Históricos: nuevos procesos y actividades económicas. Turismo y Estrategias de Cualificación y Dinamización. PLAN Y GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA REHABILITACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS, FEMP, Cuenca. 2006, pags. 4 y ss.

Así, el estudio de la planificación turística de Venecia estará basado en el control de los flujos turísticos, la percepción de los habitantes de la ciudad en cuanto al turismo, el aspecto económico-social que describe el conflicto entre las distintas funciones socioeconómicas que implica el sistema turístico veneciano, y, por último, pero no menos importante, el aspecto económico, que arranca de la calidad de la experiencia del visitante. Además, también será objeto de estudio el Ente local de gestión turística de la ciudad.

A este respecto, en la actualidad y desde hace ya algunas décadas, la habitabilidad para los residentes de Venecia en cuanto a ciudad histórica, es de consecuencias nefastas presentando un dilema de difícil solución y que se resume así: un turista es muy caro en el desgaste, la basura, en la ocupación física del espacio vital y también en el aumento de precios de los bienes primarios, entre otras consideraciones. Por ejemplo: precio caro de apartamentos, la falta de puestos de trabajo en ámbitos distintos del turismo, mover muchas actividades fuera de Venecia, la apertura de muchas actividades hoteleras a expensas de los hogares y los servicios para los residentes, alta agua (acqua alta) con más frecuencia, los altos costos de mantenimiento.

Si la tendencia de despoblación de la ciudad no cambia, en 2030 la ciudad correrá el riesgo de ser vaciada de sus habitantes, convirtiéndose en un atractivo como parque temático para el consumo del turismo: el "nuevo Disneyland", como muchos lo llaman.

Este dilema a al que aludimos, se presenta a causa del exceso de demanda que existe en cuanto a Venecia como destino turístico. Las cifras crecientes de visitantes se supone que producen efectos positivos sobre la sociedad local, especialmente en términos de ingresos y empleo, pero si el crecimiento de la demanda hacia el turismo local persiste en el tiempo, es muy posible que la presión de ese turismo sobre la ciudad histórica se haga excesivo, y si el número de visitantes alcanza un nivel

por encima de la capacidad de recepción de turistas, emergen efectos negativos. Entonces el turismo causa un perjuicio al medio ambiente, los monumentos, la población local e incluso la calidad de experiencia del visitante.

Conjuntamente con la estructura física especial, el turismo es mencionado, con frecuencia, como una de las principales causas de la persistente crisis urbana en la que se encuentra el centro histórico de Venecia. Las dificultades para identificar normas de control sobre la demanda de visitantes dependen, entre otras causas, del hecho de que cada ciudad artística debe conservarse tan accesible como sea posible para una categoría específica de usuarios, tales como los habitantes, los visitantes de firmas y oficinas localizadas en la ciudad, y viajeros que estudien o trabajen en la misma. Al mismo tiempo, la ciudad artística precisa ser conservada, tan inaccesible como sea posible, para otras categorías de usuarios; en particular, los excursionistas.

En general, existe una estrecha relación entre el esfuerzo en la conservación y una mayor o menor afluencia turística, siendo más que evidente en ciudades como Venecia. La revalorización y utilización turística del patrimonio requiere, sin embargo, que esté integrada dentro de un proyecto cultural donde se inviertan, en alguna medida, las reglas del mercado; es decir, que la oferta prime sobre la demanda. Los ejes fundamentales de esta política deben ser la adecuada preparación, presentación e interpretación del patrimonio cultural, donde el planeamiento urbanístico o el territorial tienen un importante papel. Hay que hacer un esfuerzo para preparar los territorios para la función turística, sólo así se puede hablar, en sentido estricto, de destinos turísticos patrimoniales.

En otro orden de cosas pero referido a los flujos turísticos antes aludidos, hay que preocuparse no por la dimensión del flujo de visitantes, sino por su composición. Esa composición del flujo tiende a cambiar el ciclo vital del destino turístico. La mezcla "turista residencial-

excursionista" altera ese ciclo vital ya que los destinos turísticos consolidados se enfrentan a corrientes masivas de visitantes de baja calidad, principalmente excursionistas. En esos casos, el límite económico al desarrollo turístico para los segmentos del mercado de primera calidad se ha visto frustrado. La calidad de su experiencia ya no compensa los gastos que harían visitando la ciudad. Mientras disminuyan los costes de una visita los excursionistas seguirán llegando.

Está por encima de toda duda que el turismo puede convertirse en una fuente principal de bienestar para las ciudades artísticas, pero sólo si la estrategia de su desarrollo tiene éxito en respetar los límites inherentes al turismo. El desarrollo del turismo urbano sostenible es más que un slogan de moda. El caso de Venecia muestra claramente que el turismo genera beneficios considerables, pero al mismo tiempo también ocasiona enormes costes sociales.

La implementación, tanto de la estrategia del desarrollo del turismo sostenible como de la tecnología que apoya esa estrategia, es, en efecto, un reto importante que tiene que ser afrontado por los gobiernos de muchos países europeos. Sin duda alguna, el manejo de los flujos turísticos llegará a muchas ciudades europeas, y no sólo a la ciudad de Venecia.

Este es verdaderamente, el caso del centro histórico de Venecia. En 1952 más de medio millón de turistas produjeron 1,2 millones de pernoctaciones en la ciudad. Estas cifras han crecido hasta 4,25 millones de llegadas en 2013, con 9,778 millones de pernoctaciones en alojamientos hoteleros y extrahoteleros. Al mismo tiempo Venecia se ha convertido en destino de un enorme número de excursionistas de un día; casi siete millones sólo en 2013. La isla veneciana, área de unas 700 hectáreas que constituye una "forma urbis" única y que sobrevive todavía gracias a una serie de leyes especiales y a la atención y al cariño del

mundo cultural, ha sido visitada en 2013 por más de veintidós millones de personas.<sup>674</sup>

En la actualidad, los turistas y los residentes compiten por el "uso" del centro histórico de Venecia, que recibe diariamente hasta 47.000 viajeros. En 1951, Venecia, que al presente cuenta con menos de 57.000 habitantes, tenía 175.000, una cifra que desde entonces ha venido declinando.<sup>675</sup>

El "éxodo", de la población y de las actividades económicas en parte se ha visto alimentado por un proceso de "exclusión" provocado por la actividad turística. El número de visitantes que realmente recibe Venecia se va acercando o ya ha alcanzado la capacidad de absorción turística de la ciudad.

En términos económicos y según El Plan Estratégico 2004-2014 de Venecia, si el turismo representa un componente importante de la economía local de Venecia, también es una fuente de altos costos para la sociedad en términos de empobrecimiento de la complejidad social y el tejido económico de la ciudad vieja (monocultivo turístico). También la reducción gradual de la calidad de la oferta, orientada a productos totales poco atentos a la correcta relación entre calidad y precio e indiferentes a la protección de la ciudad como un todo, está en peligro de comprometer el mismo impulso de economía turística en una espiral descendente mediante la reducción de la calidad de la oferta y la demanda.

Por lo tanto, resulta esencial para actuar sobre la calidad del producto; alojamiento, servicios de catering, entretenimiento, mobiliario, señalización, etc. y, la demanda, a través de las palancas de innovación y marketing de producto, así como en la construcción de la industria

---

<sup>674</sup> HOSTELTUR 14 Junio, 2014 [http://www.hosteltur.com.uy/136850\\_venecia-destino-jaque-turismo-masas-corruccion.html](http://www.hosteltur.com.uy/136850_venecia-destino-jaque-turismo-masas-corruccion.html), 2014.

<sup>675</sup> VAN DER BORG, JAN.: "El Turismo y las Ciudades Artísticas: El caso de Venecia", Revista de Estudios Turísticos, n.º 126, 1995, págs. 79-90

turística, la coordinación interna y conexión con el sistema de la ciudad, con el fin de identificar las estrategias para rehabilitar el frágil equilibrio entre los fuertes intereses económicos relacionados con el turismo y la protección cultural social, económico y paisajístico del territorio; la sostenibilidad del turismo.

También tomando ventaja de la complejidad y la articulación del territorio municipal, consistiendo en la antigua ciudad, costa, islas, continente, etc., puede reproducir políticas específicas y diferentes de desarrollo del sector actuando en diferentes segmentos.

Promover la interconexión de actores, tanto públicos como privados, del sistema de turismo y sistema de la ciudad, a través de actividad constante consulta e intercambio de estrategias, es una condición necesaria para un enfoque estratégico para el desarrollo y la sostenibilidad del sistema. Igualmente, condición previa para el desarrollo del sector, es la racionalización de la movilidad a través de políticas capaces de reducir la congestión mencionada.

Ante ello, el Plan recomienda las siguientes estrategias:

- 1.- Actuar sobre la composición de la demanda por optimizar el potencial del turismo cultural
- 2.- Ley sobre la composición de la demanda mediante la promoción de productos dirigidos a segmentos específicos
- 3.- Gobernar el sistema actuando sobre los flujos de turismo y mejorar la calidad de la oferta.<sup>676</sup>

---

<sup>676</sup> Plan estratégico 2004-2014 de Venecia.<<<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1038#9aa401>>>

### **IX.7.1.1. LA CAPACIDAD DE CARGA TURISTICA DE LAS CIUDADES Y CONJUNTOS MONUMENTALES**

Como hemos dicho anteriormente, la capacidad de carga del centro o ciudad histórica de Venecia es uno de los grandes problemas que aqueja no sólo al sector turístico, sino también al sistema social de la ciudad. Un grave problema que debe solucionarse a través de una decidida planificación en la que intervengan todos los agentes sociales involucrados que en este caso, por la transversalidad del turismo, han de corresponder a la mayor parte de las distintas representaciones administrativas. Es decir, la intervención administrativa tiene que ser contundente liderada por la planificación turística.

A este respecto, para evitar los efectos negativos que el turismo pueda tener sobre el patrimonio cultural, sobre los que han llamado la atención ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), el Consejo de Europa, la Unión Europea, UNESCO, etc. hay que asumir algo fundamental: la capacidad de acogida de las ciudades y conjuntos monumentales es limitada y el número de visitantes no puede crecer de forma indefinida. El turismo debidamente canalizado y gestionado, puede servir para que las ciudades históricas refuercen su multifuncionalidad y ganen en vida urbana. Hay que lograr, por tanto, nuevos equilibrios entre las estructuras físicas, las sociales y las funcionales.

La capacidad de carga, en estos casos puede significar un límite al desarrollo turístico. El corazón de la oferta turística consiste, sin lugar a dudas, en los recursos turísticos primarios que los destinos poseen. Los recursos turísticos primarios, particularmente el patrimonio cultural y natural, tienen dos características fundamentales. La primera es su exclusividad y, por tanto, su no reproducibilidad. Esta característica hace que estos recursos, absolutamente escasos, trasladen sobre el destino la cuestión de cómo utilizar de forma óptima los recursos turísticos. La respuesta más aceptable a los problemas de asignación óptima de los recursos, sería que el mercado haga sus deberes. El encuentro entre la

exigencia de quien produce y gestiona y los consumidores, genera una clara señal que expresa inequívocamente la escasez de los recursos; esta señal se puede alcanzar y tocar con el precio de mercado. Todavía el hecho de que una buena parte del patrimonio natural y cultural sea un bien público y por tanto, difícilmente cambiabile en el mercado, convierte a la respuesta tradicional en ineficaz. El dejar la utilización de los recursos turísticos a la improvisación lleva fácilmente hacia una baja utilización de los mismos (la ausencia de precio hace que ninguno perciba el gran valor intrínseco de los recursos) o al contrario, a una utilización excesiva de los recursos (el gran valor intrínseco del patrimonio es reconocido, pero como el fruto de los recursos no comporta costo alguno, la demanda sí empuja hacia el infinito). Se debe, por tanto, encontrar un paradigma alternativo al mercado, incardinado al concepto del desarrollo turístico sostenible. Es oportuno darse cuenta que es necesaria una planificación que garantice el desarrollo turístico que sea efectivamente sostenible, evitando, por tanto una baja o, una sobreutilización del destino turístico. Para garantizar que el desarrollo turístico sea el sostén de la economía local del destino turístico, el nivel de desarrollo deberá en primer lugar haber alcanzado un umbral mínimo en que los costes de inversión vengan compensados por los ingresos totales. Pero no es suficiente. Se debe garantizar un nivel de desarrollo tal que no exceda del umbral máximo más allá de que las externalidades negativas aniquilen los ingresos. Este umbral máximo es la capacidad de carga del destino. Esta tiene una dimensión socio-económica definida como la cantidad máxima de visitantes, conectada al efecto desplazamiento, que es el umbral más allá del cual el turismo tiende a aplastar a las demás actividades económicas y sociales.<sup>677</sup>

Concretamente Venecia, es un destino turístico saturado con cifras de afluencia cercanas a los veintidós millones de visitantes anuales. En esta ciudad, al igual que ocurre en ciudades que como Brujas, Toledo o

---

<sup>677</sup> VAN DER BORG, Jan.: La capacità di carico: limite allo sviluppo turistico? CRESCITA TURISMO. Clamoroso studio su Venezia 10 milioni di turista di troppo.<<[http://www.italianostravenezia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=729&Itemid=174&lang=it&limitstart=4](http://www.italianostravenezia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=729&Itemid=174&lang=it&limitstart=4)>>



Mont Saint-Michel son visitadas mayormente por su ambiente, la capacidad de carga turística no viene determinada por el nivel de acogida de atracciones turísticas concretas, sino que ha de considerarse en su totalidad respecto de muchas dimensiones de la vida urbana; aspectos culturales, socio-económicos, funcionales, etc.. El análisis de estas distintas dimensiones en Venecia puso de manifiesto que eran los aspectos socio-económicos los más restrictivos respecto a la capacidad de la ciudad para absorber visitantes. Así mientras se constataba que muchas de las funciones urbanas del centro histórico competían con los usos turísticos y se veían cada vez más desplazadas por ellos, residentes y visitantes no mostraban reacciones hostiles frente a la masificación turística.

El problema de determinar la capacidad turística socio-económica del centro de Venecia fue abordado inicialmente por Costa y Borg (1988), y después, por Canestrelli y Costa (1991). Estos últimos desarrollaron un modelo programático tradicional aproximado y calcularon que Venecia podría soportar unos 25.000 visitantes al día. El modelo desarrollado expresa esencialmente el conflicto existente entre residentes y turistas al utilizar los mismos servicios que funcionan a diario en la ciudad. Su objetivo era fijar un umbral de capacidad ponderando la búsqueda del mayor volumen posible de ingresos provenientes del turismo con las restricciones que vienen dadas por disponibilidad de alojamiento, restauración, aparcamiento, transporte interno, servicios de recogida de basura y el espacio disponible en la basílica de San Marcos.<sup>678</sup>

Siguiendo con la capacidad de carga, esta problemática no es solo, como decíamos anteriormente, de la ciudad histórica de Venecia sino de un considerable número de ciudades y conjuntos monumentales esparcidos por todo el mundo. Sin embargo el caso más significativo

---

<sup>678</sup> VAN DER BORG, J.: “Tourism Management in Venice, or How to Deal with Success” in D. Tyler, Y.; Guerrier and M. Robertson. *Managing Tourism in Cities. Policy, Process and Practice.* John Wiley & Sons. West Sussex. 1998.; CANESTRELLI, E. AND P. COSTA. “Tourist Carrying Capacity. A Fuzzy Approach”. *Annals of Tourism Research.* Vol. 18 (nº 2). 1991. Pp. 295-311.

podemos decir que es éste y cuya posible solución, salvando las particularidades, podríamos extrapolar y adaptar a muchos de ellos. Por dejar constancia de uno de los ejemplos y no de ciudades sino de conjuntos monumentales, y también por la proximidad, enunciaremos el caso de la Alhambra de Granada.

El Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife, con más de 2,5 millones de visitantes anuales es uno de los elementos del patrimonio histórico español con más larga trayectoria turística. La aplicación del concepto de capacidad de carga como elemento clave de la gestión situó en su momento al conjunto como un referente a nivel nacional e internacional en el ámbito de la gestión turística de espacios patrimoniales. En España fue uno de los primeros lugares en que se planteó la necesidad de regular el uso turístico a fin de minimizar los impactos que la afluencia masiva de visitantes provocaba sobre la conservación del patrimonio y la calidad de la experiencia de visita. En orden cronológico la historia de las actuaciones en materia de aforamiento y control de la visita se remontan a los años noventa. Esta acción e iniciativa planificadora se reflejó en el posterior Plan Director de la Alhambra y el Generalife (2007-2015) y del que hicimos una detallada explicación en el epígrafe VIII.10.2., de nuestro trabajo, relativo al estudio de caso de Granada. Numerosos autores se han hecho eco de este problema.<sup>679</sup> Abundando con otros ejemplos españoles que se encuentran en similar situación y que se asemejan al problema veneciano, pudiendo, por tanto, ser objeto del “Síndrome de Venecia”, que detallaremos en líneas posteriores, entre los que potencialmente se encuentra la ciudad de Barcelona estudiada en nuestro trabajo como

---

<sup>679</sup> GARCÍA HERNÁNDEZ, María.: “Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes en conjuntos monumentales: el caso de la Alhambra”, PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico nº 36, 2001, págs. 124-137; GARCÍA HERNÁNDEZ, María.: “La gestión de la visita pública de la alhambra y el Generalife de Granada. Flujos de visitantes y capacidad de acogida de un conjunto monumental próximo a la saturación”. En García Hernández, M. Turismo y conjuntos monumentales. Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes. Valencia. Tirant Lo Blanch, 2003, págs. 226-311; CHAMORRO MARTÍNEZ, V.: La Alhambra. El lugar y el visitante. Patronato de la Alhambra y Generalife y Editorial Almuzara. Córdoba, 2006, pág. 314.

referente de planificación turística y de cuyo comparativo sacaremos las oportunas conclusiones, referimos aquí algunos destinos turísticos de corte patrimonial-cultural que creemos de interés y nos muestran la preocupación e interés que en los medios académicos y políticos se observa por su solución.

Ávila, Barcelona, Toledo y Segovia son algunas de las ciudades españolas que, si no gestionan correctamente la capacidad de carga turística, acabarán expulsando a sus propios ciudadanos del centro histórico, como consecuencia de la masificación turística. Es el "síndrome de Venecia", según alertan los académicos. La advertencia fue lanzada por expertos reunidos en Ávila durante el simposio internacional organizado por la Fundación del Patrimonio Histórico de Castilla y León. De acuerdo con algunos de estos delegados, en los próximos años podemos asistir a la "venecianización" de algunas ciudades españolas, por lo que pidieron soluciones que contribuyan a la sostenibilidad de los destinos turísticos urbanos.

En este sentido se expresaron los economistas de las Universidades Ca'Foscari de Venecia y Rovira i Virgili, Jan Van der Borg y Antonio Paolo Russo. Ambos se encontraban entre el centenar de especialistas que asistían al simposio titulado 'Soluciones sostenibles para las Ciudades Patrimonio Mundial.

Jan Van der Borg, autor ya referido en esta tesis, que fue asesor del alcalde de Venecia durante cuatro años, comentó que en España puede darse una situación similar a la que se está produciendo en la capital del Véneto. Para evitarlo, abogó por "soluciones inteligentes" que contribuyan a la "sostenibilidad" de estos lugares.

Al respecto, describió cómo la afluencia a Venecia de unos 22 millones de turistas al año, "se está convirtiendo en un problema", ya que está "afectando directamente a la vida de sus ciudadanos", que abandonan paulatinamente la ciudad de los canales, hasta situarse actualmente en

unos 57.000 habitantes. (633) La totalidad de habitantes de Venecia asciende a unos 270.000, de los cuales 57.000 pertenecen a la ciudad histórica, es decir al centro histórico, el resto se distribuyen entre los distritos de Mestre-Marghera, Lido y otros pequeños municipios.

Por su parte Antonio Paolo Russo apuntó que el turismo urbano de patrimonio en España es "mucho más joven" que en Italia y, aunque ha afirmado que "no hay áreas de particular presión", sí ha advertido de que "es previsible" que el flujo de turistas pueda convertirse en un "problema" en los próximos años "si no se adoptan políticas de gestión".

En este contexto, se refirió a la posible "venecianización" del centro de Barcelona y en particular del distrito de Ciutat Vella. Por ello, apostó por una "valorización del patrimonio" que pase por "buenos turistas que buscan no sólo fotos, sino visitas más profundas que tratan de comprender el patrimonio".

Ambos expertos coincidieron en señalar que además de Barcelona, Toledo es la otra ciudad española que sufre peligro de "venecianización", mientras que en Segovia existe "preocupación" por la "saturación" que se produce en "momentos puntuales", según la coordinadora científica del simposio y geógrafa de la Universidad Complutense, María García.

También puede correr ese riesgo Ávila, que a juicio de Antonio Paolo Russo está "muy expuesta a un turismo de proximidad", dada su cercanía con Madrid, lo que hace que el visitante "no gaste y realice visitas muy cortas".

Una incorrecta gestión de la capacidad de carga puede desatar fenómenos como la turismofobia. Es decir, el rechazo social al turismo es una tendencia social que, aunque minoritaria, comienza a observarse en determinados destinos. Sobre todo allá donde el turismo se asocia a

masificación de ciertas áreas, problemas de limpieza, ruidos, encarecimiento de precios, etc.<sup>680</sup>

Algunas organizaciones internacionales, aparte de las ya mencionadas en el epígrafe anterior, como la World Monuments Fund, (WMF), organización independiente más importante de las dedicadas a la protección del patrimonio internacional, ha publicado su lista anual de lugares que han de ser vigilados y restaurados antes de que sea demasiado tarde. La organización destaca, sobre casi 70 casos, el de Venecia como “dramático” e inciden sobre el preocupante aumento de cruceros de grandes dimensiones que llegan a la ciudad y que están deteriorando seriamente sus condiciones medioambientales y la calidad de vida de sus ciudadanos. Se refieren a los mastodontes de más de 40.000 toneladas, que diariamente atracan con 15.000 personas a bordo. Una auténtica apisonadora de turistas.

La fundación incluye a Venecia en esta lista con la esperanza de que se realice un estudio que establezca si el interés económico de los cruceros compensa el impacto negativo que están creando en su entorno. Unas consecuencias que también son notadas por los ciudadanos, que constantemente inician protestas en contra de la llegada masiva de cruceros, cada uno de los cuales contamina como 14.000 coches juntos. Su petición es clara: no quieren barcos de gran tamaño navegando por sus canales. La presidenta de la WMF ha indicado que el número de esos cruceros de turismo masivo que llegan anualmente ha pasado de 400 en 2005 a 1.000 el año pasado.

En total, la World Monuments Fund (WMF) ha elegido 67 lugares en 41 países que datan desde la prehistoria hasta el siglo XXI y que, debido a catástrofes naturales, guerras, acción humana o falta de recursos están en peligro de extinción. Su intención es servir de toque de atención para que se cree una alarma internacional que genere una labor de

---

<sup>680</sup> HOSTELTUR.: Avila, Barcelona, Toledo y Segovia podrían sufrir el "Síndrome de Venecia", 21 Noviembre, 2009.

conservación del patrimonio entre los Gobiernos y organizaciones internacionales. La fundación colabora también en la preservación del patrimonio cultural mundial proveyendo ayuda financiera y técnica a estos lugares.

#### **IX.7.1.2. MODELO DE GESTIÓN TURÍSTICA DE VENECIA**

La Constitución de la República Italiana reconoce dos tipos de regiones, las regidas por el estatuto regional ordinario y las regidas por un estatuto especial. El estatuto regional es el principal documento normativo de las regiones que define el funcionamiento y las organizaciones, siempre en armonía con la constitución.

La Región del Veneto cuya capital es Venecia, goza de un estatuto ordinario. El estatuto es aprobado y modificado por el Consejo regional por mayoría absoluta, y luego debe ser aprobado en un referéndum.

Dentro de los Principios Fundamentales de la Carta Constitucional (artículo 5) la Republica, reconoce y promueve a los Entes Locales como entes autónomos. Son identificados como sujetos, por así decirlo, “naturales”, de la descentralización administrativa, a saber; como los sujetos en los cuales el estado y las regiones delegan (hasta el año 1998) y confieren (desde el año 1998) la realización de las funciones administrativas.

Esta relación entre el Estado, las Regiones y los Entes Locales, se esboza de la siguiente manera:

1.- Para las regiones con Estatuto especial, en sus respectivos Estatutos y normas de actuación.

2.- Para las regiones con Estatuto ordinario, dentro de la misma Constitución.<sup>681</sup>

El artículo 118 de la Constitución italiana (texto originario), observa, entre otras, la materia de turismo y prevé lo siguiente:

1.- La transferencia a las Regiones con estatuto ordinario de las funciones administrativas hasta ahora ejercidas por la administración estatal, en aplicación del mencionado principio del “paralelismo” entre las competencias legislativas y las funciones administrativas;

2.- Que las mismas Regiones con Estatuto ordinario, ejercen normalmente las funciones administrativas delegándolas, (con propias leyes regionales) a las provincias, los Municipios y otros Entes Locales, o valiéndose de sus propias oficinas.

A diferencia de lo que ocurre con las Regiones de Estatuto especial, las regiones con Estatuto ordinario llevan a cabo una intensa actividad legislativa en materia de turismo, al mismo tiempo que prevén expresamente funciones delegadas a la competencia de los Entes locales.

Se tratan de leyes regionales derogadas y sustituidas, después de la reforma del Título V de la Constitución, por nuevas medidas legislativas regionales (en el caso de las Regiones de Emilia Romana y Toscana, las innovaciones normativas han sido aportadas directamente al texto contemplado en las leyes n. 7 de 1998, y n. 42 de 2000), la lista precisa de las funciones de los Entes Locales se completa dentro de los párrafos sucesivos; 4.5.1, 4.5.3, y 4.5.4, dedicados a las leyes vigentes que, en estas Regiones con Estatuto ordinario, identifican las funciones administrativas y hoy atribuidas a los Municipios y a las Provincias.

---

<sup>681</sup> BOTTINO, Gabriele.: Turismo ed Enti Locali en Amministrazione pubblica e mercato del turismo. A cura di Marcella GOLLA, Alberto ZITO e Anna CICCHETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012, pag. 71

Como expresa el artículo 114 de la Constitución italiana, los Entes Locales son los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas. Estos, a diferencia de las Regiones no gozan de autonomía legislativa, pero, sin embargo, si gozan de autonomía normativa. Las regiones, vía ley regional, pueden delegar las funciones administrativas de las cuales son titulares en los municipios, las provincias o las Urbes metropolitanas.

Así, mediante Ley Regional 33/2002, se atribuye a Venecia funciones en materia turística circunscritas a los sectores de la información, la acogida y promoción local, para lo cual se han activado a partir de 1 de mayo de 2005 cuatro sociedades de responsabilidad limitada con capital prevalentemente público (51% de la Provincia; 14% del Ayuntamiento de Venecia; 35% de un Consorcio de operadores turísticos, formado por varios sujetos privados identificados por las disposiciones regionales), operando en cuatro ámbitos territoriales ya identificados y que en términos operativos, con cada empresa ha sido firmado un contrato de servicios de duración determinada.

De esta manera, la provincia de Venecia estableció el Consorcio público llamado "Azienda di promozione Turistica (APT) de la provincia di Venezia". En el nuevo estatuto aprobado por la Comisión del Consejo de fecha 11 de diciembre de 2007, el Consorcio es formado exclusivamente por agencias gubernamentales. Hasta ahora, tiene como socios, la provincia de Venecia (accionista mayoritario), la cámara de comercio de Venecia y los municipios de Cavarzere y Concordia sagittaria.

El Consorcio es un ente instrumental de los Entes Públicos en los que participa, con personalidad jurídica de conformidad con las disposiciones legales de los artículos 31 y 114 del Decreto del Gobierno nº 267 de 18 de agosto de 2000. El Consorcio se refiere a los principios establecidos por el Código de Ética de la provincia de Venecia. Las sedes operativas de los servicios de las oficinas de Información y Acogida Turística (IAT) de la Empresa Consorcio "Azienda di promozione Turistica (APT) della provincia di Venezia", se encuentran localizados en las áreas de turismo



local, en un número no superior a 5, en el que se divide el territorio de la provincia de Venecia.

La Azienda di Promozione Turística está actualmente estructurada en cuatro áreas; Venecia y la Riviera del Brenta, Cavallino Treporti, Chioggia, Jesolo y Eracles y, Bibione y Caorle. A su vez, con una red de 24 oficinas de Información y acogida turística (IAT), tanto de funcionamiento estacional como anual.

La Empresa Consorcio (APT) tiene por objeto la proyección, la gestión, la ejecución y la prestación, entre otros, de los siguientes servicios y funciones:

a) la recepción, información turística y asistencia en la aplicación del plan de Recepción de turistas en la Provincia;

b) la promoción del turismo, en particular mediante una gestión coordinada e integrada de un portal de Internet.

c) la producción y venta de publicaciones y artículos para turistas, de conformidad con las directrices adoptadas por la Provincia en relación con la comunicación y el turismo;

d) el asesoramiento, asistencia e información a las agencias y empresas turísticas y cualquier otra actividad similar en estrecha relación con los fines establecidos en el párrafo anterior;

e) la promoción y gestión de cursos de formación en materia de turismo;

f) la ejecución de estudios de factibilidad, investigaciones, estudios y consultas y preparación de proyectos en relación con la financiación de la UE;

g) los servicios en el campo de la informática y la telemática para los turistas, operadores turísticos y administraciones, incluido el tratamiento de datos, consultoría y gestión.

h) Los servicios técnicos-administrativos para la clasificación y divulgación de los precios de los servicios de alojamiento;

i) la gestión de los contratos de obras e instalaciones para conferencias, equipo, y servicios de interés para los turistas,

j) la recaudación de los ingresos de diferente naturaleza, tales como las derivadas de las licencias, concesiones y la exposición de la publicidad en las instalaciones turísticas, así como cualquier otro de los activos resultantes del ejercicio de la actividad empresarial;

k) la implementación de actividades, eventos y servicios que promueven el apoyo e integran la oferta turística con la producción económica y cultural también a través de la instrumentos de marketing territorial";

l) Cualquier otra actividad relacionada con los servicios de residuales y complementarios anteriores.<sup>682</sup>

Como detallábamos en el epígrafe X.4, del capítulo X, Gestión Pública y Privada de los Destinos Turísticos Locales en Italia, la organización de gestión de los destinos (DMO), en este caso "Azienda di promozione Turistica (APT) della provincia di Venezia", es descrita como una "promotora del destino" que actúa como catalizadora y facilita la realización del desarrollo turístico, desde el punto de vista competitivo y sostenible.

El análisis de las distintas actividades de la DMO veneciana señala la existencia de dos categorías principales que se resumen a continuación:

- Desarrollo del destino: Apoyo de las empresas turísticas, desarrollo de los recursos locales (atracciones, accesibilidad, instalaciones) e integración entre ellos;

- Marketing del destino: Promoción, gestión de la imagen de marca, gestión de las actividades de Internet, etc.

La actividad de marketing de la DMO puede dividirse, a su vez, en dos grandes grupos: la promoción interna fomenta la atracción de los clientes que ya están presentes en la región del Veneto; la promoción externa incluye el complejo de actividades que se ponen en marcha para atraer a

---

<sup>682</sup> Allegato "B" al n.14567 di raccolta STATUTO Azienda di Promozione Turistica della Provincia di Venezia A.P.T. della Provincia di Venezia, testo approvato nella seduta delle Commissioni Consiliari in data 11 12 2007 e dalla Conferenza dei capigruppo consiliari in data 13 12 2007

potenciales turistas, promoviendo todos los recursos de la ciudad como un producto único y consolidar la imagen de Venecia. En este último punto, la incidencia de la intervención administrativa, como hemos intentado dejar claro en el epígrafe anterior de este estudio de caso, ha de ser contundente y... si bien la ciudad no puede ser considerada de ninguna otra forma que no sea como un único producto turístico, sí que hay que tratar el tema de la demanda con verdadero rigor, ya que el exceso de la misma es el mayor problema de Venecia en la vertiente turística social y económica.

Siguiendo con las funciones planificadoras, el Ente de Gestión Turística de Venecia, es decir la APT (Aziende di Promozione Turistica) veneciana y sus oficinas de Información y Asistencia Turística (IAT), investigan y analizan las percepciones del posicionamiento en el sistema competitivo, los puntos de fuerza del destino turístico, los puntos débiles y la criticidad del destino turístico y, las propuestas y sugerencias que debieran aportar para conseguir mejorar la oferta turística de Venecia. Todo esto relativo al centro histórico, es decir, a la ciudad histórica. Los resultados de esta investigación se insertan y son recogidos por el Plan Estratégico Provincial de Venecia, 2011-2013.

Una figura especial por ser única en la Administración Turística italiana y no corresponderse con ninguna otra figura de la Administración Turística española pero que es partícipe activo en la organización administrativa turística local y especial colaboradora de la planificación turística del destino local o provincial, es la de las Asociaciones Pro Loco, que como podemos ver en nuestro capítulo VI, apartado VI.9, La Administración Turística en los Entes Locales Italianos, son entidades sin ánimo de lucro y recogidas en la Ley marco del Turismo nº 135 de 2001, (artículo 1, párrafo 2º, letra g).

Estas asociaciones tienen un papel específico en la promoción de la provincia de Venecia. Con su acción capilar, han mantenido vivos una gran parte de los atractivos turísticos, sus memorias e identidades de sus

productos típicos, con manifestaciones y eventos que en algunos casos superan con creces las fronteras provinciales. Sin su concurso, seguramente, permanecerían atrofiados gran parte de los mismos. La nueva normativa sobre el turismo debería dar mayor papel y responsabilidades a las Pro Loco, es decir, mayor relevancia en el papel planificador de los destinos turísticos locales y provinciales; sobre todo en iniciativas de apoyo a la capacidad de atracción turística basadas en la animación local, manifestación religiosa, cultural, deportiva y enogastronómica; de hecho todo lo que vivifica y anima a un territorio, lo que da lugar a ocasiones de experiencias y emociones que expresan públicamente valores y dimensiones identitarias o culturales en sentido amplio.

Otros papeles que deberían asumir las Pro Loco son las manifestaciones e iniciativas que conlleven la valorización de la identidad local, así como la imagen turística provincial. También, iniciativas consolidadas de animación socio-cultural, nuevas iniciativas de animación y promoción territoriales y de pequeños eventos para el refuerzo de la cohesión social.

### **IX.7.1.3. DESARROLLO TURISTICO Y PROCESO PLANIFICADOR DE VENECIA: LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA**

En un contexto marcado por el crecimiento de la afluencia turística en general, y especialmente de la vinculada a la cultura, así como por el aumento de la presencia de destinos turísticos de carácter cultural en el panorama internacional y más concretamente dentro del área de influencia de Venecia, la planificación y la gestión turística adquieren un papel esencial, siendo necesarias nuevas estrategias de actuación amparadas en la renovación y diversificación del producto turístico

clásico, de fuerte componente monumental. En este sentido, y como consecuencia también de los cambios que se han producido en la percepción existente sobre el turismo, la planificación y la gestión turística logran un gran interés como campo de investigación, suponiendo un paso más en los estudios sobre esta materia.

Ya, en el caso concreto, una vez definidas las funciones del ente turístico local; la Azienda di Promozione Turistica y, vistas sus actividades, reflejaremos el sistema de planificación turística que afecta a la ciudad de Venecia. La planificación propiamente local de la ciudad se confunde con la planificación regional y provincial turística del Veneto, que detallamos seguidamente, así como con las disposiciones insertadas en el Plan Estratégico 2004-2014 de la ciudad de Venecia en el que se hacen diversas referencias directas e indirectas a la actividad turística de la ciudad, esto motivado, como hemos repetido en innumerables ocasiones a lo largo de nuestro trabajo, por la transversalidad del sector turística

#### **IX.7.1.3.1. PLAN ANUAL TURISTICO DE LA REGIÓN DEL VENETO**

Mediante ley regional nº 11 de 14 de junio de 2013, en su artículo 7, se establece el Plan Anual Turístico de la región. Con la entrada en vigor de esta Ley, numerosos artículos de la ley regional nº 33 de 4 de noviembre de 2002 “Texto único de las leyes regionales en materia de turismo”, han sido derogados, y en particular han sido revisados los instrumentos programadores regionales para la industria turística, contextualizándolos con la más amplia programación regional y con renovados instrumentos de intervención pública.

Este Plan regional prevé:

.- Intervenciones regionales para aumentar el conocimiento de la demanda y la oferta turística;

- .- Acciones para la promoción, el desarrollo y la cualificación de los recursos turísticos;
- .- Iniciativas para el desarrollo de productos turísticos y la gama de productos de los destinos turísticos;
- .- El menor costo total de la ejecución de la PTA y los criterios para la asignación de los recursos;
- .- Seguimiento de las actividades y la evaluación de su eficacia;
- .- La verificación de empleo en el sector.

El apartado 3 del artículo en cuestión también indica que el Plan Anual Turístico (PTA) identifica líneas de acción y las referencias de áreas programáticas y operativas a las que deben dirigirse los Entes Locales.

El Plan, en definitiva, se aprueba como un medio de orientación y referencia para las áreas de operación de los Entes locales, dirigido a la promoción, valorización y clasificación de los recursos turísticos, el desarrollo de productos turísticos y la gama de productos de los destinos turísticos, así como para aumentar el conocimiento de la demanda y la oferta turística, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 14 junio de 2013, n. 11 "El desarrollo y la sostenibilidad del turismo veneciano".

El antedicho artículo se expresa así:

Art. 7. Plan anual de Turismo

1. en la implementación del programa regional para el turismo, la Giunta regionale, oída la Comisión competente del Consejo, aprueba el plan anual de turismo no más tardar el 30 de septiembre del año anterior de referencia.
2. el plan anual de Turismo identifica y proporciona:
  - a) las intervenciones regionales para aumentar el conocimiento de la oferta y la demanda turística;
  - b) las acciones para la promoción y mejora la regeneración de recursos turísticos;
  - c) iniciativas para el desarrollo de productos turísticos y la gama de la oferta de destinos turísticos;

d) gastos globales disponibles para la aplicación del plan y las políticas de asignación de recursos;

e) actividades monitoreo y evaluación de su efectividad;

f) verificación de tendencias del empleo en el sector.

3. el plan anual de turismo también identifica las líneas de acción, las referencias políticas y alcances de la operación que se debe hacer referencia a las autoridades locales.

4. durante la vigencia del plan turístico anual, el gobierno regional, oída la Comisión competente del Consejo, puede hacer cambios y adiciones al plano de sí mismo.

#### **IX.7.1.3.2. PLAN PROVINCIAL ESTRATÉGICO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA DE LA PROVINCIA DE VENECIA.**

Por otra parte, sólo a nivel provincial, se elabora el Plan Provincial Estratégico Turístico de la provincia de Venecia, en este caso de duración trienal, aprobado por resolución n°98/2010, de 30/11/2010. Aquí sí que participa más activamente el Ayuntamiento (Comune) de Venecia, así como diversos actores públicos y privados a nivel local. Lógicamente, este plan está más cerca de la comunidad veneciana (ciudad histórica) que el anteriormente mencionado plan regional, aunque en muchos aspectos se solape uno con el otro. Entre otros, han colaborado en la elaboración del Plan (lo que da una visión de la implicación de los distintos y diversos actores turísticos): Alcaldes, Consejeros, Administradores Municipales, Presidentes y Directivos del GAL (Grupos de Acción Local) del Veneto, los Presidentes de las Asociaciones de la Pro Loco, los representantes de las empresas turísticas, los Presidentes y Directores de Asociaciones de Promoción Turística, etc.

Los objetivos primordiales del plan, entre otros, son los siguientes:

.- Colocar las barreras de la demanda del mercado, haciendo masa crítica única en términos de visibilidad, reputación, imagen y marca del producto, en un contexto de economía global cada vez más difícil y competitivo;

.- Concebir y ejecutar una política integrada, es decir, de sistema, de las intervenciones administrativas, sean en el plano estructural o promocional;

.- Iniciar una mejora en la relación entre el turismo y otros factores económicos, sociales, culturales y ambientales, en una lógica de sostenibilidad de desarrollo local, a través de diversas formas de consulta y asociación, valorando todas las formas con las que el territorio organiza y coordina (como el ámbito de los acuerdos programáticos, Grupos Acción Local, el Consorcio de Promoción, la Asociación Pro Loco y todas las demás formas de redes más o menos estructurados);

.- Proponer un método para evaluar la eficacia de los resultados de las intervenciones administrativas en relación con la normativa y los objetivos científicos, con el fin de percibir de una manera más clara , la consistencia o inconsistencia en el comportamiento (por ejemplo: en la dirección, en la promoción o en el procedimiento) y, las opciones de todos los actores intervinientes;

.- Reafirmar la necesidad de un director y una dirección para todas las instituciones públicas y las organizaciones privadas que participan de diversas formas y maneras en las acciones relacionadas con el desarrollo del turismo, lo que limitaría favorablemente el comportamiento y las acciones de los diversos actores, especialmente propensos en el sector turístico a la dispersión.

El plan se quiere significar por su valor normativo y ético; la ética de la responsabilidad es tanto más necesaria en un sector, como el turismo, que según la Unión Europea en su Libro Verde sobre el Turismo (1995), es mucho más delicado y sofisticado que en otros sectores. Está íntimamente ligado a todos los factores de identidad territorial (medio ambiente, cultura, estilo de vida, negocios directamente involucrados en el turismo, pero también los indirectamente implicados como; la



agricultura, artesanía, comercio, industria, etc., en virtud de la transversalidad del turismo). Además, el carácter normativo muestra, en un plan de turismo, la responsabilidad generalizada en el mantenimiento de la propiedad “no reemplazable” que caracteriza sustancialmente al producto turístico y la consiguiente sostenibilidad de las intervenciones e inversiones: principio ahora irrenunciable, sobre todo después de que el patrimonio sea conocido universalmente a partir de la Conferencia de Rio de 1992, y que necesita de una interiorización generalizada y convencida.

Para conseguir los objetivos enunciados, la planificación turística de Venecia tiende a aplicar una gestión urbana a la luz de los nuevos paradigmas urbanos de la economía del turismo y de la ciudad-empresa, comparando esta nueva gestión con la gestión depredadora a que se enfrenta, es decir, a una gestión urbana tradicional sin una orientación de marketing de la ciudad-empresa. Existen una serie de parámetros que nos pueden llevar a dilucidar si una gestión es apropiada para el destino turístico en cuestión, o si, por el contrario si esa gestión se debe modificar. En un análisis general del caso que nos ocupa, podemos decir que:

La gestión urbana tradicional sin una orientación de marketing de la ciudad-empresa, es decir, la gestión tradicional está basada en:

**En cuanto al Crecimiento**

- .- extenso
- .- expansión de nuevos edificios sin un plan estratégico para la "misión"
- .- entropía de las redes
- .- demolición de edificios y barrios típicos, ocultación de los sitios arqueológicos a colocar en las calzadas, garajes y aparcamientos subterráneo (beneficio inmediato frente a riqueza social de largo plazo y peligro de una economía de "Sobornos");

**En cuanto al papel de los Poderes Locales**

- .- concentración sobre el control de los procedimientos
- .- manipulación de la legalidad de los actos;

**En cuanto a los ciudadanos administrados**

- .- en su mayoría lugareños y votantes
- .- tratados como usuarios y portadores de consenso electoral
- .- educación en las redes y cadenas de suministro de interés especial

#### **En cuanto a la planificación urbanística**

.- lenta, rígida, engorrosa (sin integración entre los administradores responsables)

.-tardía y no predictiva;

#### **En cuanto a los Inversores y la Administración**

- .- las licencias y autorizaciones son concedidas sobre la instancia
- .- negociaciones no transparentes
- .- atraídos con incentivos
- .- uso de la “financiación del proyecto”;

#### **En cuanto a implicación en liderazgo político, débil y/o colusorio**

.- construcciones de edificios y asentamientos sin prestar atención a los efectos sobre la producción, calidad del paisaje urbano y sobre la compatibilidad social.

.- con prevalente origen exógeno y débilmente subordinado a las vocaciones productivas locales.

.- vocaciones productivas no seleccionadas con precisión (cadenas de suministro independientes y desiguales).

#### **En cuanto a la participación de los ciudadanos**

.- acto formal y escasa participación en una estrategia de acogida y “atracción “

.- síntomas de xenofobia.

Por su parte, la gestión urbana a la luz de los nuevos paradigmas urbanos de la economía del turismo y de la ciudad-empresa, o nueva gestión por la que aboga el Plan, se basaría en los siguientes parámetros comparativos con la relación anterior:

#### **En cuanto al Crecimiento**

- .- cualitativo
- .- renovación o regeneración urbana
- .- preferencia al mantenimiento, la recuperación y la restauración de la ya existente (incluyendo arqueología industrial).

.- política de protección, conservación y mejora del patrimonio artístico, histórico y cultural (creación de valor a largo plazo dentro de una economía intangible);

**En cuanto al papel de los Poderes Locales**

- .- concentración sobre el control de los objetivos
- .- seguimiento de los resultados

**En cuanto a los ciudadanos administrados**

- .- están todas las personas, incluidos los turistas, visitantes y personas en tránsito
- .- todos son tratados como "clientes"
- .- educación en las redes y en la sofisticación hacia una sociedad abierta

**En cuanto a la planificación urbanística**

- .- flexible y por prioridades
- .- uso de la gestión de proyectos y análisis predictivo

**En cuanto a los Inversores y la Administración**

- .- atraídos por los incentivos
- .- uso de la “financiación de proyecto” y de la asociación.
- .- uso de métodos de difusión y transparencia de la información y procedimientos

**En cuanto a implicación en liderazgo político, débil y/o colusorio**

- .- edificios y asentamientos productivos compatibles y subordinados a la calidad del paisaje urbano y a la responsabilidad social
- .- criterios de coherencia con el desarrollo endógeno
- .- vocaciones productivas de la ciudad, seleccionadas con exactitud y perspicacia (integración de la cadena de suministros)

**En cuanto a la participación de los ciudadanos**

- .- acto proseguido con miras a la responsabilidad y a la acogida
- .- valorización de la multiculturalidad.

De este análisis comparativo que acabamos de explicitar, podemos sacar la consecuencia de que la medida de los efectos directos, indirectos e inducidos, sea a medio o largo plazo, llevan a la ciudad en una dirección en lugar de otra, el paradigma específico del Turismo se

proyecta decididamente hacia un modelo más coherente y socialmente responsable, así como más democrático y más afín a una sociedad abierta. En particular, la gestión integrada de los destinos turísticos urbanos hace hincapié en las medidas para mejorar el patrimonio arquitectónico e histórico, en el mantenimiento, en los muebles y servicios e instalaciones urbanos para la acogida y la hospitalidad (estacionamientos, caminos, señales, verde de parques y jardines). Un signo claro y típico de esta elección, es la preservación de la artesanía de los artesanos tradicionales: estuco, piedra, ladrillo albañilería, decoraciones, metales, objetos típicos, etc., dentro de los centros históricos. Además, la calidad de la prestación y de los recursos humanos involucrados a lo largo de todo el camino de la prestación de esos servicios y del medio ambiente (urbano, rural, natural y social), son mutuamente inseparables, propiamente en virtud de las consideraciones expuestas sobre la globalidad intrínseca del consumo turístico y de las expectativas implícitas y explícitas de los consumidores y de los mercados de la demanda.<sup>683</sup>

### **IX.7.2. CONCLUSIONES SOBRE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA DE VENECIA**

Desde que Venecia se decantó por el impulso del turismo de masas en su centro histórico en la década de los años 1950, como consecuencia de la incipiente crisis económica y demográfica de la ciudad y de la decadencia de la actividad turística ligada a los balnearios de la isla del Lido<sup>684</sup> la ciudad ha continuado con la espiral de crisis económica,

---

<sup>683</sup> Plan Provincial Estratégico Turístico de la provincia de Venecia, 2011-2013. Provincia de Venecia Turismo  
<<<http://www.turismo.provincia.venezia.it/default.aspx?PAGINA=1652>>>

<sup>684</sup> VAN DER BORG, J. y RUSSO, A.: “Lo sviluppo turistico di Venecia: analisi territoriale e scenari di sostenibilità”, Working paper FEE, 07, 1997,

residencial y demográfica en la que ya se encontraba desde siglos anteriores.

A pesar de que Venecia es conocida y visitada por un elevado número de turistas nacionales y extranjeros cada año, admirada por su patrimonio y singular belleza urbana, la Venecia insular<sup>685</sup> sufre serias carencias que hacen resentir los cimientos de su economía y sociedad local, y también de su frágil ecosistema urbano. La monoespecialización turística, eje económico fundamental de Venecia, ha provocado una fuerte atrofia de los servicios destinados a la comunidad local y una “museización” del conjunto de la ciudad, considerada en sí misma como el producto turístico veneciano por excelencia.<sup>686</sup>

Este turismo de masas, es hoy día uno de los peligros mayores que amenazan a la ciudad en general y al sector turístico en particular. La idílica imagen de Venecia, con bellos edificios surcados por las aguas, ha dado paso a una estampa en la que sus calles aparecen abarrotadas de turistas, de todas las nacionalidades, y con escasa presencia de ciudadanos locales. Cada año unos 22 millones de viajeros visitan la ciudad italiana, mientras su población apenas llega a los 57.000 habitantes. Una masificación que amenaza la sostenibilidad de un sector clave para su economía, mientras la corrupción ensombrece el encanto de este singular destino.

Numerosos grupos de turistas recorren las calles de Venecia, mientras gran parte de sus habitantes, sucumbiendo a la especulación inmobiliaria y debido al deterioro de algunos edificios por la humedad, abandonan sus casas para trasladarse fuera de la ciudad. Se calcula que en 2030 no quedará ningún residente en el centro histórico, mientras sus calles

---

<sup>685</sup> El municipio de Venecia se compone de la Venecia insular y de la tierra firme. Mientras que la primera área incluye al centro histórico de Venecia, objeto de estudio de esta investigación, y las islas del archipiélago lagunar, la tierra firme veneciana englobaría a la ciudad de Mestre, Favaro-Campalto y Marghera.

<sup>686</sup> VAN DER BORG, J. y RUSSO, A.: “Lo sviluppo turistico di Venecia: analisi territoriale e scenari di sostenibilità”, Working paper FEE, 07, 1997.

estarán invadidas por el turismo de masas. Este fenómeno que ha dado en llamarse "El síndrome de Venecia", consiste en la despoblación de las ciudades de ciudadanos autóctonos, debido al turismo masivo y a las consecuencias negativas que este produce, así como a la alta concentración de hoteles en el centro histórico, al alejamiento de otras actividades económicas y a la insatisfacción vecinal. En ciudades como Venecia, el turismo ha cambiado, desde un turismo más "personal", en el que el viajero intentaba integrarse y conocer los modos de vida locales en contacto directo con los ciudadanos autóctonos, hasta convertirse en la invasión de auténticas hordas de turistas que ocupan la ciudad muchos de ellos cruceristas que realizan visitas "expres" y toman fotografías de todo, sin detenerse demasiado en ningún sitio, y no se enteran de donde han estado hasta que llegan a casa y las ven en el ordenador. Este tipo de turismo, repercute negativamente en la población local, debido por ejemplo al encarecimiento del precio de los alquileres y la vida en general, la pérdida de los valores culturales propios, molestias, tráfico, masificación, etc. El resultado último, observado perfectamente en la ciudad de Venecia, es que los centros históricos de las ciudades quedan totalmente vacíos de la población local, que es "expulsada" a otras áreas donde la vida es más asequible.

La llegada de grandes cruceros ha favorecido en gran medida la concentración de grupos de visitantes, que aprovechan la escala en la ciudad para realizar recorridos similares.

A principios de año, el Gobierno italiano decidía limitar el tamaño y número de barcos como respuesta a las protestas de los ecologistas, que sostenían que los buques dañan los canales y que los más grandes no están en armonía con el entorno. Sólo tres meses después, el Ejecutivo suspendía dicha normativa y permitía de nuevo la entrada de grandes naves a la laguna, argumentando que no se había conseguido probar los riesgos y porque no se acordaron rutas alternativas.

La explotación masiva del turismo amenaza la sostenibilidad de un sector fundamental para esta ciudad. Pero sus responsables políticos, lejos de ordenar esta situación, están contribuyendo a ensombrecer la imagen de este preciado destino. La semana pasada la policía italiana detuvo a su alcalde, Giorgio Orsoni, y a otras 34 personas -políticos, magistrados y empresarios- bajo la acusación de corrupción, malversación de fondos y lavado de dinero en las obras de construcción del proyecto Moisés, un sistema de diques para frenar las inundaciones que causa el llamado “agua alta”.

El coste del proyecto se ha disparado año tras año. Los 10.000 millones de euros presupuestados en su inicio van ya por 56.000 millones. La construcción comenzó hace cerca de diez años y su apertura ha sufrido también varios aplazamientos. El plan contemplaba terminar las obras en 2011, luego se habló de 2013 y ahora ya se piensa en 2017.<sup>687</sup>

El Proyecto Moisés es una faraónica estructura de diques que protegerá a la ciudad de la subida del mar. El fenómeno del “agua alta” en Venecia, la subida de las mareas, alcanzó en la última ocasión los 125 centímetros y anegó un 30 % de la superficie de la ciudad, según han informado los medios de comunicación italianos. Las previsiones meteorológicas indican que el agua podría alcanzar los 140 centímetros, con lo que más de media ciudad podría quedar inundada.

Aunque la última se trató de una subida importante, hasta el momento el récord de “agua alta” se registró el 4 de noviembre de 1966, con un nivel de 194 centímetros de subida. Este fenómeno se da con cierta frecuencia y es conocido como “acqua alta”, que inunda las zonas más bajas de la ciudad, entre ellas la Plaza de San Marcos, una de las áreas más turísticas y de las que con más asiduidad sufren las consecuencias

---

<sup>687</sup> HOSTELTUR [http://www.hosteltur.com.uy/136850\\_venecia-destino-jaque-turismo-masas-corrupcion.html](http://www.hosteltur.com.uy/136850_venecia-destino-jaque-turismo-masas-corrupcion.html), (Consultado por última vez el 14 Junio, 2014)

del mismo. Cada vez que esto ocurre, se produce un deterioro de los edificios.

Con el fin de preservar la ciudad, en 2002 se aprobó el proyecto MOSE (por Moisés en italiano, pero también por las siglas Modulo Sperimentale Electromecánico). Una construcción faraónica que como dijimos anteriormente consiste en colocar una serie de diques móviles en las tres zonas por las que el agua del mar entra en la laguna de Venecia. Estarían sumergidos y se elevarían cuando se prevea marea alta, formando un muro que impediría que suba el nivel del agua en la laguna.

El “Proyecto Moisés” es una faraónica obra que protegerá a la ciudad de los canales de las futuras inundaciones. Se estima que debido al cambio climático los venecianos sufrirán hasta 18 inundaciones anuales. A día de hoy el Adriático inunda Venecia una o dos veces. También se vaticina que la subida de las aguas sea mayor y dure durante más tiempo. Venecia podría pasar de sufrir una o dos inundaciones anuales a dieciocho a finales de siglo.<sup>688</sup>

---

<sup>688</sup> lainformacion.com, viernes, 31/01/14,  
[http://noticias.lainformacion.com/meteorologia/venecia-se-prepara-para-el-cambio-climatico\\_8C6u9bJ6D32CqpgZsQYof5/](http://noticias.lainformacion.com/meteorologia/venecia-se-prepara-para-el-cambio-climatico_8C6u9bJ6D32CqpgZsQYof5/)



## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA: DESORDEN NORMATIVO**

#### **I. LA DISPERSIÓN NORMATIVA**

La pluralidad de disposiciones normativas que existen en el ámbito del turismo, su distinto origen, la horizontalidad de esta materia y su incidencia sobre otros sectores normativos distintos del estrictamente Administrativo, son los caracteres que identifican a la normativa turística. Es decir, se caracteriza, además, por la pluralidad de entes reguladores y una enorme dispersión en la regulación del sector, lo que debilita poder delimitar el concepto de Derecho Administrativo del Turismo o Derecho Administrativo Turístico. Teniendo en cuenta el problema conceptual de esta joven especialidad del Derecho Administrativo, dentro del saber jurídico, no es tarea fácil dada la transversalidad de la materia turística. Así, la importancia del turismo para la economía española ha hecho necesaria una regulación de los principales aspectos del fenómeno turístico, regulación que se ha traducido en un frondoso bosque de normas en el que nos es fácil orientarse y donde es difícil hablar de una ordenación jurídica global del turismo, la protección del turista como consumidor y usuario, la coordinación entre Administraciones, la distribución de competencias de las mismas Administraciones y, la regulación y actualización del régimen sancionador, entre otras necesidades, hacen surgir las distintas y variadas leyes autonómicas del turismo. Estas son, principalmente, las causantes de que se produzca una multiplicidad y una gran dispersión normativa.

Para dar una idea aproximada de lo que afirmamos, basta con apreciar algunos casos, que no únicos ni aislados, de esta contradicción normativa, en los ejemplos de las Agencias de Viajes, en la Clasificación

Hotelera y el Régimen de precios y reservas en los Alojamientos Turísticos.

### **I.1. LAS AGENCIAS DE VIAJE**

En las distintas autonomías se aplican criterios diferentes en cuanto a un mismo hecho. Por ejemplo, el propio concepto de Agencia de Viajes es distinto de una autonomía a otra.

Este concepto de agencia de viaje utilizado hoy por la mayoría de las Comunidades Autónomas habrá de ser necesariamente modificado eliminando de él toda referencia expresa al título-licencia dado que es, precisamente, este requisito el que se considera, a la luz de la nueva normativa, una traba innecesaria y perjudicial para el establecimiento de otros operadores turísticos en nuestro país. Precisamente por ello, la normativa autonómica más reciente elimina esta exigencia para el desempeño de esta actividad sustituyéndola, en unos casos por una declaración responsable como tempranamente hizo la citada Ley Madrileña, y en otros, por una comunicación previa que realizará el empresario ante la autoridad competente antes del inicio de su actividad.

### **I.2. LA CLASIFICACIÓN HOTELERA**

Otro ejemplo de los enumerados corresponde a la clasificación hotelera. En España, país con 19 normativas hoteleras, el organismo competente que concede las categorías de los hoteles es la autoridad turística de las diferentes Comunidades Autónomas, que han regulado los diferentes criterios de clasificación para los mismos, acogiéndose a la norma que les facilita la competencia necesaria en tal materia, es decir,

la Constitución española en su artículo 148. m). Por ello, la cantidad de reglamentos existentes sobre los requisitos exigidos a los hoteles para obtener una clasificación determinada, es amplia y numerosa. Los procedimientos y requisitos para cada clasificación se deben fijar por la correspondiente legislación autonómica que establecerá las tipologías clasificatorias adaptándolas, en gran medida, a la idiosincrasia particular de cada Comunidad.

A esto debemos sumarle que la clasificación es una regla específicamente turística que se determina por los requisitos de calidad y diferenciación de las distintas ofertas de alojamiento, no sólo por las diversas leyes autonómicas, sino por la práctica internacional. Así, existen clasificaciones europeas, británica, internacional..., en las cuales las determinaciones dentro de un contexto general homogéneo varían desde el Gran lujo... a turista, etc.

Si el espíritu del conjunto de la normativa va dirigido a la protección del consumidor y a ofrecerle una idea de los estándares de calidad que, por ejemplo, debe cumplir un establecimiento hotelero y dotar así de una mayor transparencia al sector, lo único que se consigue con esta dispersión tan acusada es entorpecer en gran manera, el funcionamiento del mismo.

Esta diversidad de criterios origina grandes problemas: Por una parte, el usuario debe hacer frente a una gran disparidad de criterios de clasificación, cuya existencia dificulta la comprensión del mismo sector hotelero y los tour-operadores, abrumados por la gran cantidad de medidas relativas a la protección del consumidor, se ven obligados a crear sistemas propios de clasificación con la finalidad de poder ofrecer unos estándares de calidad equiparables en los diferentes Estados de la Unión Europea.

Podríamos proponer, en este apartado, la conveniencia de adoptar un sistema de clasificación hotelera similar a “HotelStars”, seguido ya por algunos países europeos.

### **I.3. REGIMEN DE PRECIOS Y RESERVAS EN LOS ALOJAMIENTOS TURISTICOS**

Poniendo un ejemplo, el régimen de precios y reservas de los alojamientos turísticos en la Comunidad valenciana, la penalización por la cancelación de una reserva es del 10% cuando se realiza con una antelación de más de treinta días, pero en la Comunidad cántabra la penalización es sólo del 5% y, en el Principado de Asturias no hay penalización. Es decir, la normativa aplicada en cada caso es distinta y los criterios son también distintos.

Otro ejemplo de los innumerables existentes, es el referente a los precios de las camas supletorias en las habitaciones de los hoteles. Con arreglo a lo establecido en la reglamentación del Principado de Asturias, el precio de una cama supletoria no podrá ser superior al 60% del de la habitación sencilla ni el 35% del precio de la habitación doble; distinto es el régimen en Cantabria, donde la suma de precio de una cama supletoria y el de la habitación individual no puede superar el 90% del precio de una habitación doble, y el precio de una cama supletoria instalada en una habitación doble no puede ser superior al 35% del precio de la habitación, o del 25% cuando la cama supletoria sea para niños menores de 10 años; también es diferente la regulación catalana, donde el precio máximo a cobrar por la cama supletoria es del 40% del precio de la habitación en que se instalen.

Toda la variedad de ejemplos aquí expuestos, dificulta el ejercicio de la actividad turística a lo largo de la geografía española y puede originar inseguridad jurídica tanto al consumidor de servicios turísticos como al

prestador y, se pueden crear situaciones de confusión o mala información, contrarias a la protección de los derechos de los usuarios de los servicios turísticos. Por este motivo, y con el objetivo de aproximar la regulación de la actividad turística y maximizar la protección de consumidores y empresarios que convergen en las diversas prácticas turísticas, se hace necesario impulsar y liderar un proceso de coordinación interdepartamental a distintos niveles territoriales de cara a simplificar y armonizar la normativa y maximizar la protección de los agentes que intervienen en la actividad turística. Es decir, promover la aplicación de normativas globales, la unificación de la legislación turística en toda España, que faciliten la protección de los consumidores y la comprensión, por su parte, de un sector ya de por sí complejo.

## **SEGUNDA: LA PRESENCIA DE SOFT LAW EN EL TURISMO**

Independientemente de la especial característica de la normativa turística; su dispersión, debemos significar otra característica importante y aunque no específica del turismo, sí que es frecuente en cuanto a la aplicabilidad de dicha normativa. Nos referimos al Soft-Law. El término Soft-Law es universalmente aceptado siendo, en esencia, una nueva forma de regulación normativa.

Un buen ejemplo lo constituye la adopción del soft-law en el marco normativo estatal y referido al sector turístico-deportivo, nos encontramos con la situación actual de las Estaciones de Esquí españolas que cuentan con la ausencia de una definición legal del propio concepto de Estación de Esquí que, de forma global, delimite el ámbito

en que tienen que desenvolverse su actividad. La normativa española aplicable a las Estaciones de Esquí, en ausencia de una Ley de

Seguridad y Práctica de los Deportes de Nieve, es sectorial, dispersa y, a menudo, obsoleta e inadecuada. Ante esta falta de regulación positiva y mientras el legislador español se decide a regular este importante sector turístico y económico, las Estaciones de esquí alpino españolas integradas en ATUDEM (Asociación Turística de Estaciones de Esquí de Montaña), han recogido por escrito lo que hasta la fecha han sido las normas de funcionamiento interno que, de forma consuetudinaria, han venido aplicando en la práctica, surgida en unos casos de la propia normativa sobre explotación de transporte por cable y, en otras, de la práctica internacional, con la intención de hacerlas públicas mediante un Reglamento interno aplicable, tanto a las Estaciones de Esquí, como a los usuarios de las mismas.

Sin embargo, ATUDEM es consciente de que este Reglamento de Funcionamiento Interno no tiene más valor normativo que el derivado del consenso alcanzado por las Estaciones de Esquí españolas en ella integradas, para someterse al mismo, así como del hecho de que recoge usos y costumbres del sector, que son también fuente del Derecho.

## **TERCERA: LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA AFECCIÓN DE LA NORMA AL DESARROLLO DEL SECTOR TURISTICO**

### **III. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y EL TURISMO**

Uno de los ejemplos más paradigmáticos de la intervención administrativa en el turismo y que ha pretendido modificar sustancialmente la intensidad de la misma, se encuentra precisamente en una de las pocas y escasas normativas europeas que afectan directamente al sector servicios, donde se encuadra por derecho propio el turismo (ya decíamos que la U.E. en sus Tratados no refiere al turismo como actividad comunitaria, aunque algunos de estos tratados, desde Maastricht en adelante, hagan alusión al mismo). Este ejemplo es sin duda: la Directiva de Servicios, 123/2006/CE, también llamada Directiva Bolkestein.

Entre los 28 países de la Unión conviven, al menos, dos modelos de ordenación de este sector de servicios, unos que radican sobre el control previo y con la exigencia de un conjunto amplio de requisitos, tal como ocurre en el Derecho alemán o en el nuestro, que afectan desde la cualificación profesional hasta aspectos de las infraestructuras, mientras que en otros modelos, como el anglosajón y los derivados de él, la participación del poder público es mucho menor, radicando en un momento ulterior al inicio de la actividad y en un control a través de la actividad que puede desempeñar el mismo consumidor descontento con el servicio recibido. Así, la Directiva incidirá de una forma más directa en la normativa turística del modelo de nuestro país donde la intervención administrativa es más acusada que en otros muchos del entorno europeo, donde dicha intervención es más suave.

La Directiva de Servicios 2006/123/CE ha venido, o eso pretendía, no sólo a romper con el mito del control previo en manos de la Administración que tanto ha dilatado los procedimientos administrativos, en muchos casos injustificadamente, en perjuicio de los ciudadanos, sino también a racionalizar y simplificar la actuación administrativa despojando de trabas burocráticas y formalismos obsoletos el ejercicio de actividades de servicios. Esto que en sus intenciones parece claro y contundente, no se percibe, a nuestro entender, de una forma real en el funcionamiento cotidiano de la actividad turística a pesar de la vasta modificación y reforma de leyes que ha tenido lugar con motivo de su transposición e implantación.

La transposición de la Directiva de Servicios a nuestro ordenamiento nacional, tarea compleja que implica tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales, ha generado todo tipo de tensiones entre los distintos agentes turísticos afectados; ha obligado a replantear el actual marco de ordenación turística, tradicionalmente sometido a intervención administrativa, a través del establecimiento de determinadas autorizaciones administrativas.

Se aprecian ciertas disfunciones; por ejemplo, el hecho de que haya que presentar una declaración responsable ante el Ayuntamiento y otra ante la Administración turística, una posterior comunicación previa de inicio de la actividad concluidas las obras de construcción o reforma, ante esa misma Administración y, que deban de realizarse dos actuaciones de inspección a posteriori, por la Administración turística y por la municipal, para el ejercicio de una misma actividad de servicios, no está en consonancia con el espíritu de la Directiva de Servicios. Por lo tanto, su efectividad no la percibimos tan real, como intencionada. Así, la pretendida simplificación de la actuación administrativa no ha sido tal. Es decir, los efectos pretendidos por la norma supranacional no han sido lo suficientemente clarificadores en la actividad turística y sólo se perciben



sus efectos de forma tangencial, sobre todo en el nivel municipal que se torna un tanto complejo

### **III.1. LA DIRECTIVA Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES**

En algunos casos, la aplicación de las ordenanzas municipales puede poner eventualmente de manifiesto la contradicción de estas con la Directiva de servicios o incluso, con el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al consagrar las libertades económicas fundamentales, pero también puede exponerse el problema del intento de aplicar, en el ámbito local, una regulación turística estatal o autonómica que sea contraria al Derecho de la Unión Europea.

En evitación de dichos problemas algunos Ayuntamientos han seguido; bien la estrategia de aprobar una ordenanza transversal o bien, adoptar modificaciones específicas en las ordenanzas tradicionales, turísticas u otras, adelantándose a las posibles contradicciones que se pudieran suscitar.

Ejemplo de la primera opción es decir, aprobar una ordenanza transversal, lo tenemos en la Diputación de Barcelona que anuncia la aprobación de un modelo tipo de ordenanza municipal reguladora del libre acceso a las actividades de servicios (DOGC nº 5588, de 16 de marzo de 2010). Otro ejemplo similar al anterior es el del Ayuntamiento de Benamejía (Córdoba) (BOP de Córdoba nº 78, de 29 de abril de 2010, p.4188). En cuanto a la segunda opción, es decir, la adopción de modificaciones de las ordenanzas tradicionales, tenemos al Ayuntamiento de Granada que se adelantó a la legislación estatal y autonómica adoptando el 13 de abril de 2009 la Ordenanza Municipal reguladora de Licencias de Instalación y de Apertura o Funcionamiento de establecimientos y actividades turísticas y otras, entendiendo necesario la eliminación de los procesos de autorización previa que, como queda

determinado en esta norma municipal, se sustituirán por notificaciones posteriores o declaraciones en las que los prestadores de servicios

turisticos y otros, deberán responsabilizarse de cumplir los requisitos necesarios para el oportuno funcionamiento de la actividad.

Como reflexión final a estas conclusiones sobre la Directiva, en el turismo no se ha mejorado en demasía la excesiva intervención administrativa que secularmente ha venido padeciendo.

## **CUARTA: LA PREVALENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN COMO MEDIDA DE ORDENACIÓN DEL TURISMO.**

### **IV. LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA**

En la actualidad, se evidencia la necesidad de efectuar una adecuada planificación si se quiere que un determinado destino turístico pueda llegar a tener un valor importante como espacio turístico y, consiguientemente, pueda ser importante dentro de la economía local de la zona. Los cambios y tendencias que se han ido operando en los últimos años en el sector turístico, a escala nacional e internacional, han terminado desembocando en la necesidad de un cambio de orientación estratégica en cuanto al espíritu y la utilización de diversos instrumentos de planificación y gestión de la actividad turística. Es necesario admitir que el desarrollo turístico implica numerosas variables y que, por tanto, debe ser guiado por un plan acorde a la necesidad que proyecte la comunidad residente y receptora, así como los distintos actores involucrados, no olvidando que la planificación es una función pública a través de la cual las Administraciones Públicas intervienen regulando ciertas áreas de actividad, marcando las políticas públicas a desarrollar

dentro de esas áreas, a la vez que delimitan y determinan el marco jurídico para su desarrollo.

Después de analizar todos los tipos de planes que son factibles de aplicar a un destino turístico diremos, que teniendo en cuenta que la planificación de la ordenación del turismo en un territorio, se refiere, entre otros al; régimen jurídico del sector turístico empresarial, de las actividades turísticas y de los establecimientos turísticos; a la delimitación de competencias en turismo de las administraciones públicas; a la formación profesional en materia turística; a las profesiones turísticas; a la acción administrativa en materia de inspección y régimen sancionador y, a la garantía y protección de los derechos del turista como usuario de servicios turísticos.

La planificación reviste fundamental importancia en materia turística; todo Municipio que considere prioritario impulsar el desarrollo del turismo en su comunidad requerirá la formulación de un Plan Estratégico de mediano y largo plazo que sea la referencia para todas las actuaciones en un ámbito temporal extenso y que establezca las bases y estrategias para toda su actuación futura.

#### **IV.1. LA PLANIFICACIÓN EN LOS DISTINTOS DESTINOS ESTUDIADOS; LONDRES, BARCELONA, VENEZIA Y GRANADA**

Los cuatro destinos estudiados son: Londres, Barcelona, Venecia y Granada. En todos y cada uno de ellos sobresalen unas características especiales, lo que no excluye a muchas otras, por las que nos hemos decantado para significarlos:

**LONDRES**, en su planificación turística, tiene muy presente la situación laboral de la zona que debe estar en consonancia con las necesidades del sector turístico, entendiéndose que de no ser así, éste no

podrá convertirse en un auténtico sector productivo y su efecto multiplicador no llegará a ser notorio en la economía de la zona. Así mismo, la sensibilización planificadora recoge la problemática del alojamiento de los londinenses sin vivienda, ocupando éstos una cantidad importante de plazas hoteleras que en teoría debían de tener un destino para el turista.

Por su parte **BARCELONA**, entre otras muchas cosas y ejemplos, incide en la puesta en valor de sus playas, descubriendo el turismo de sol y playa, valor turístico que no se había significado hasta la celebración de los JJOO. También, la implementación de un "sistema turístico" con activos de primer orden y calidad. En la actualidad, la situación se torna distinta puesto que se ha pasado de una situación de mercado de demanda a una situación de mercado de oferta, con unos atractivos más diversificados y con nuevas acciones de promoción. Estos hechos consolidan la importancia del sector turístico en Barcelona, y por ende el consenso y complicidad entre todos los agentes para hacer funcionar su "sistema turístico".

En cuanto a **VENECIA**, su enfoque actual planificador pasa necesariamente por regularizar y acomodar a sus circunstancias la sobrecarga turística existente en la ciudad histórica. Este hecho condiciona la vida del residente que no está de acuerdo con el sistema turístico de la ciudad a causa del "excursionismo", es decir, a la invasión continua y constante de excursionistas que no pernoctan en la ciudad. El residente no participa de la actividad turística, sólo percibe los problemas que genera, soportando un grave perjuicio; el turismo ha cambiado, desde un turismo más "personal", en el que el viajero intentaba integrarse y conocer los modos de vida locales en contacto directo con los ciudadanos autóctonos, hasta convertirse en la invasión de auténticas hordas de turistas que ocupan la ciudad.

Así, la planificación turística de Venecia se basa en el control de los flujos turísticos, el control de la oferta extrahotelera en la ciudad histórica, la percepción de los habitantes de la ciudad en cuanto al turismo, el aspecto económico-social que describe el conflicto entre las distintas funciones socioeconómicas que implica el sistema turístico veneciano.

Por su parte **GRANADA**, su enfoque planificador debe pasar, no única y específicamente, por una mejor y más estrecha interrelación entre los diversos hechos planificadores.; territorial, urbano, turístico y cultural. La planificación territorial y la turística no necesariamente han sido, o son, coincidentes en sus propósitos. Es decir, la planificación turística, la territorial, la urbanística y la cultural se han venido ignorando, cuando no enfrentando. Por ello, en el momento de afrontar la planificación y la gestión turística se hace necesario tener una visión transversal.

## **QUINTA: EL PREDOMINIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS Y LOS MODELOS UTILIZADOS: LA GESTIÓN POR ENTES MIXTOS.**

### **V. LOS ENTES DE GESTIÓN TURÍSTICA**

La gestión de un destino turístico se concreta en un conjunto de acciones que persiguen el desarrollo turístico y que administran recursos de diferente naturaleza en un determinado espacio territorial. En estos últimos tiempos se considera necesario que este proceso incorpore dos principios básicos: la implicación de todos los agentes involucrados y la sostenibilidad del destino.

Hoy día, la mayoría de los municipios españoles hacen inventario de sus recursos turísticos buscando modelos de gestión que ayuden a la mejor y más productiva explotación de los mismos, a través de una organización que coordine todos los agentes implicados en la actividad turística; modelos basados principalmente en la planificación, organización y gestión de la política de desarrollo y promoción turística local. Estos modelos de gestión, son los llevados a cabo mediante un determinado ente de gestión que necesariamente ha de estar inserto en el propio origen de la planificación.

#### **V.1. ENTE LOCAL DE GESTIÓN TURÍSTICA DE LONDRES**

En Londres, ciudad considerada a efectos de gestión turística como **Grandes Ciudades**, el London Tourist Board LTB (Patronato de Turismo de Londres) fundado en 1963, se convirtió en el Patronato de turismo regional oficial de Londres bajo la ley de desarrollo del turismo en 1969. Considerado como el organismo clave para la coordinación de la política turística, está financiado por los gobiernos central y local, y representantes del sector privado de la industria turística. Fue responsable de la comercialización y promoción de la capital, servicios turísticos, información y recomendación de mejoras en la infraestructura y servicios para el crecimiento del turismo. En 2003, fue retitulado Visit London. En 2011, fue puesto en la esfera de gestión de la Greater London Authority (GLA), (su principal fuente de financiación) y reemplazado con una nueva organización; London & Partners.

Es un Ente “**especializado**” en el Marketing de la ciudad con unas funciones muy concretas en base a las cuales se ha organizado. Del resto de funciones propias de los Entes de Turismo, (planificación, oficinas de turismo, calidad, etc.), se ocupa la Agencia de Desarrollo de

Londres (London Development Agency, LDA) entidad municipal pública gerenciada por un Consejo designado por el Alcalde de Londres.

A partir del 1 de abril de 2011, la Alcaldía de Londres lanza una nueva agencia de promoción de la capital que reúne todo el trabajo de VisitLondon y sustituye a este; London & Partners. London & Partners es la actual organización oficial promocional para Londres, en donde el sector privado, en cuanto a nivel de participación del mismo, se puede clasificar de **“mayoritario”**.

Creemos necesario, a efectos de una posterior comparativa con los demás destinos turísticos estudiados, constatar que la fórmula jurídica utilizada por Londres en su modelo de gestión turística es la de **“Sociedad Mercantil”** dentro de la categoría jurídica de Derecho Privado en la modalidad Pública/Mixta, donde su gobierno se rige por un principio muy claro de proporcionalidad según el capital aportado; marco jurídico que facilita la incorporación del sector privado, como socio o asociado y es más cómodo y comprensible para estimular dicha incorporación.

## **V.2. ENTE LOCAL DE GESTIÓN TURÍSTICA DE BARCELONA**

En cuanto a Barcelona, su consideración espacial también es considerada como **Grandes Ciudades**. Su ente de Gestión Turística gestiona de forma **“integral”** toda la actividad turística del destino Barcelona, incluyendo la planificación además de la promoción y el marketing. Es decir, las competencias más relevantes. Este modelo de gestión permite hacer un seguimiento de todo el proceso de desarrollo turístico del destino, desde el análisis de las oportunidades e inventario de recursos hasta la valoración que hacen los visitantes, facilitando la implicación del equipo de gestión en la estrategia global.

De la misma forma, e igualmente a su “competidor” Londres, el modelo de gestión se considera “**mayoritario**” donde la actividad turística ha tenido un peso preponderante en el municipio (ciudad) en la actividad económica en que los responsables municipales buscan un máximo nivel de implicación empresarial en la gestión turística del destino.

Es oportuno decir, relativo a la financiación, que la fórmula jurídica del modelo de gestión turístico es la de “**Consortio**” en la categoría jurídica de Derecho Público.

Otra característica destacable del modelo es, de que a pesar de esta paridad en los aportes económicos, el sector público cedió el liderazgo del Ente al sector privado, dándole mayor número de votos en los órganos de gestión si bien, las decisiones clave nunca se han impuesto por votación sino que se han tomado por consenso, y esto último, también hay que considerarlo un factor que explica el éxito del modelo.

El Ente mixto de Gestión (Turisme de Barcelona) trabaja para promocionar la Ciudad como destino turístico a través de diferentes programas: Barcelona Convention Bureau, Barcelona Ciudad de Compras, Barcelona Gastronomía, Barcelona Cultura, Barcelona Sports y Barcelona Premium, ofreciendo un abanico de productos y servicios dirigidos al sector profesional del turismo y al turista individual. Estos diversos programas asocian a más de 700 empresas e instituciones, destaca especialmente el Barcelona Convention, que cuenta con más de 300 asociados y, el Barcelona Shopping Line, con más de 200 miembros. A partir del Plan Estratégico Barcelona 2000 y desde entonces, Turisme de Barcelona ha desarrollado varios programas de promoción turística haciendo de Barcelona el municipio europeo que, proporcionalmente, más ha crecido con respecto al sector turístico.



### **V.3. ENTE LOCAL DE GESTIÓN TURÍSTICA DE VENECIA**

La característica espacial de Venecia la podríamos enmarcar como **Ciudades Patrimoniales**. Las competencias turísticas municipales, que son delegadas por la región, no contemplan la planificación, aunque si otras muchas acciones de promoción. Así, mediante Ley Regional 33/2002, se atribuye a Venecia funciones en materia turística circunscritas a los sectores de la información, la acogida y promoción local, para lo cual se han activado cuatro sociedades de responsabilidad limitada con capital prevalentemente público (51% de la Provincia; 14% del Ayuntamiento de Venecia; 35% de un Consorcio de operadores turísticos, formado por varios sujetos privados identificados por las disposiciones regionales).

Para estas funciones y para las que emanan de los planes regional y provincial, la provincia de Venecia establece el **Consorcio público** llamado "Azienda di promozione Turistica (APT) de la provincia di Venezia". Este consorcio, se erige en el órgano de gestión del destino (DMO) Venecia. Es decir, este es el Ente de Gestión turística de Venecia, aunque su ámbito sea provincial y no específicamente local, como ocurre en los demás destinos estudiados; Londres, Barcelona y Granada.

En cuanto a su financiación, podemos catalogarlo de un híbrido **“mayoritario”** dado que permite el accionariado de los operadores turísticos aunque de forma minoritaria respecto a lo público.

Al igual Londres, el modelo de gestión podríamos catalogarlo de **“especializado”**, es decir, el ente de gestión “Azienda di promozione Turistica de la provincia di Venezia” (APT), sus competencias alcanzan; al desarrollo del destino, apoyo de las empresas turísticas, marketing del destino, promoción, etc., pero la responsabilidad de la planificación turística no recae sobre el propio Ente de gestión, sino sobre la Administración regional.

Una similitud importante con respecto a Londres , es que ambos entes de gestión no participan activamente en la planificación turística, sino que esta vertiente la dejan en manos de la Administración; en el caso de Londres, como ya hemos dicho, en manos de la Agencia de Desarrollo de Londres y, en el caso de Venecia, a cargo de la Administración regional del Veneto, siendo así, que no existe un plan turístico propiamente de la ciudad, sino planes regionales y locales que tocan tangencialmente la planificación de la misma.

#### V.4. ENTE LOCAL DE GESTIÓN TURÍSTICA DE GRANADA

Al igual que el anterior destino turístico; Venecia, en el caso de Granada, la consideramos también como **Ciudades Patrimoniales**. La fórmula jurídica utilizada por su Ente de gestión es la de **Consortio**, el cual canaliza la actividad turística de la ciudad, concretamente denominado “Turisgran” (Consortio de Turismo de Granada). Así mismo, la actividad turística de la capital en cuanto a los asuntos y obligaciones adquiridas en lo relativo a la protección del patrimonio cultural como consecuencia de la declaración, por parte de la UNESCO en 1994, del barrio del Albaicín como Patrimonio Mundial como extensión de la Alhambra y el Generalife, es llevada a cabo por la Agencia Albaicín-Granada, Organismo autónomo perteneciente al Ayuntamiento de Granada con personalidad jurídica propia, creada al amparo de lo establecido en el artículo 85.2 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local y por adaptación del organismo autónomo “Patronato Municipal Fundación Albaicín Granada” a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, cuyo fin primordial es la revitalización integrada de los barrios históricos de la ciudad de Granada. Esta Agencia desde su creación en 1998, ha gestionado los programas europeos de revitalización urbana cofinanciados con fondos FEDER de los que la ciudad de Granada ha sido beneficiaria en los últimos años. También es

la encargada desde 2008, de la gestión del Plan de Turismo de la ciudad de Granada.

En cuanto a la provincia, ésta no comparte el anterior sistema de organización administrativa turística y canaliza su actividad a través de un **Patronato** (Patronato de Turismo de la Provincia de Granada), organismo autónomo de carácter administrativo, pero dependientes del organigrama municipal, en este caso del provincial (Diputación Provincial de Granada). El Patronato Provincial de Turismo de Granada, creado en 1982 y considerado por la Organización Mundial de Turismo (OMT) como uno de los mejores gestores turísticos del mundo y distinguido por la misma organización, desde septiembre de 2007, con el certificado OMT.Sbest, tiene representación de la Administración provincial, así como de la Junta de Andalucía, el empresariado, los sindicatos, entidades financieras, ayuntamientos de la provincia y otras instituciones tanto públicas como privadas vinculadas con el sector turístico.

Es la fórmula con personalidad jurídica propia más utilizada por los Entes de Gestión Turística a nivel municipal y también a nivel provincial, caso de Granada. Suele ser utilizada por los municipios en los que el turismo tiene una importancia estratégica significativa; ejemplos, aparte de Granada, los de Alicante y Salou entre otros. Este modelo permite flexibilidad con respecto a las fórmulas de representación, permitiendo y facilitando de forma progresiva la participación y el dialogo. Puede ser muy útil cuando la iniciativa privada y el asociacionismo privado son muy débiles.

La financiación de ambos entes de gestión; Consorcio y Patronato, aunque se permite el aporte de los socios privados, no deja de ser de carácter “**minoritario**”, mejor dicho, la mayor parte del aporte es pública y la escasa participación económica de los privados no permite alcanzar

la categoría de mayoritario como el caso de Londres, Venecia o Barcelona. Sin embargo, en cuanto a la gestión por sí sola, sí que

podríamos denominarle Ente mixto de gestión, al colaborar en este sentido los agentes privados; empresas, entidades financieras, organismos diversos, etc.

El modelo de gestión del Ente o Entes de gestión turística de Granada la podemos considerar de “integral”, es decir, no es un ente especializado donde sólo se le encomiende la promoción o el marketing o el convention bureau del destino turístico, sino que su gestión es integral y conlleva la responsabilidad de la planificación turística de la ciudad y provincia.

## **SEXTA: EXISTENCIA DE VENTAJAS Y DESVENTAJAS COMPETITIVAS EN TÉRMINOS RELATIVOS ENTRE LOS DISTINTOS DESTINOS URBANOS ANALIZADOS.**

### **VI. SISTEMA**

Para poder llegar a una conclusión más o menos aproximada a la realidad planificadora de los distintos destinos analizados y poder apreciar las diferencias sustanciales que entre ellos se dan en el desarrollo de tal actividad de planificación y, que nos permita obtener un patrón ideal a aplicar, aun considerando la heterogeneidad de los destinos, resumimos una serie de ideas, que se desprenden de nuestro estudio, por las que habremos de inclinarnos a la hora de la toma de decisiones.

## **VI.1. ESTRATEGIA**

A la vista de la evolución y cambio positivo que produce la planificación turística en los diversos destinos turísticos, es de vital importancia y necesario que se involucren todos los actores del sistema turístico; el sector público, las empresas y la sociedad civil. Es decir, tender hacia la conjunción de todos los elementos intervinientes en el proceso planificador, participando en una gran “estrategia” que deberá abarcar a todos los destinos tradicionales. Esta “estrategia” es la que deberá ser puesta en práctica mediante la debida “planificación” que, a su vez, habrá surgido de una política turística adecuada.

En todos los casos, el enfoque planificador de los Entes de gestión turística ha evolucionado pasando de una atención exclusiva a la planificación física de las actividades turísticas y a su posterior promoción, a una focalización más amplia donde se valoran tanto las necesidades del ciudadano residente, como de las empresas del sector y del propio turista. Esto nos lleva a crear las necesarias sinergias entre el turismo y el entorno social, económico y medioambiental, que la planificación demanda. Esta es otra idea común generalizada en las nuevas tendencias planificadoras.

Como se puede apreciar, a priori existe una gran diversidad entre estos destinos siendo heterogéneos, tanto administrativamente como económica y turísticamente, es decir, los sistemas administrativos o de intervención no son coincidentes, los modelos de gestión son también distintos, pero la planificación turística se erige como nexo común y se

hace necesaria en cualquiera de los supuestos planteados; lo que nos da una visión general y también particularmente local, de la función planificadora en el sector turístico y de la necesidad de la misma en cualquier sentido.

## **VI.2. TRANSVERSALIDAD**

Otro punto común a destacar entre los destinos estudiados, aunque concretamente se lo adjudicábamos al enfoque planificador de Granada, es que la planificación territorial y la turística no necesariamente han sido, o son, coincidentes en sus propósitos. Por ello, se sugiere que en el momento de afrontar la planificación y la gestión turística se haga necesario tener una visión transversal. Así, precisamente el sistema de transversalidad de la actividad turística explica que no sea fácil gestionarlo ni integrarlo de forma equilibrada, en los organigramas administrativos y en los modelos clásicos de gestión.

## **VI.3. CONTINUIDAD**

Otra de las sugerencias que advertimos es que la planificación ha de ser continua y sucesiva, como de hecho se suceden los planes turísticos aunque, incluso, algunos de ellos se solapen. Y esta continuidad que lógicamente conlleva cambios, no solo debe darse en nuestro país, sino, como también hemos visto en los ejemplos de referencia, en cualquier territorio o destino turístico donde el turismo sea relevante para la economía y calidad de vida de la zona.

## **VI.4. AMENAZAS**

Se hace necesario, como no podía ser de otra manera por la natural imperfección de los sistemas y aunque sea en magnitudes mínimas, constatar que al otro lado de la balanza no todo es positivo en el desarrollo e implantación de la planificación turística. Aparte de lo ya señalado como negativo en los casos de los destinos turísticos estudiados, el turismo puede constituir una amenaza de no ser

adecuadamente planificado (Caso factor de capacidad de carga, Venecia).

Como reflexiones finales a este apartado, insistimos en que para que pueda haber un desarrollo sostenible y una pervivencia de los valores naturales, es obligado acudir a la planificación del modo de fijar los límites de actuación de los entes públicos y de los particulares en orden a preservar y mantener el ambiente en unas condiciones que lo hagan perdurable. De ahí que la planificación esté unida al derecho y al medio ambiente adecuado, y la legislación administrativa contemple los planes como una figura no sólo de desarrollo económico, sino como un instrumento genérico y global que permite aunar esfuerzos en orden a la conservación de los recursos naturales.

Los modelos de Entes de gestión son diversos y adaptados a cada destino turístico según sus características específicas. Cada municipio tiene unas características determinadas en cuanto al fenómeno turístico, es decir, tiene una tipología en consonancia con la importancia que para el mismo representa el turismo que, lógicamente, comportan unas realidades y problemáticas diferentes a cada uno de ellos. Así, cada Ente da respuesta de una forma muy específica a sus necesidades de gestión y organización.

#### **VI.5. RECOMENDACIÓN DE MODELO DE GESTIÓN**

Después de este análisis pormenorizado de la planificación de los distintos destinos turísticos, así como de sus respectivos Entes de gestión y a la vista de los resultados sociales y económicos de cada uno de ellos, nos permitimos inclinarnos por la recomendación de un determinado sistema y modelo de gestión. Así, después de apreciar el potencial turístico, las características de sus respectivos Entes de Gestión turística y el desarrollo del proceso planificador, visto en detalle, de cada una de

las cuatro ciudades, así como el comparativo de cifras y porcentajes finales que arrojan el resultado de la gestión turística, y que en ninguno de los cuatro casos en la actualidad es negativa, hemos de entender que el sistema empleado en cuanto a gestión turística y modelo de Ente de Gestión, es más productivo y eficiente el de Barcelona que el del resto de los destinos. Insistimos en que en el análisis comparativo se ha tenido en cuenta la heterogeneidad de los cuatro destinos estudiados; su dimensión demográfica, naturaleza y marco jurídico del Ente, modelo de gestión, participación y financiación pública y privada, gestión a cargo de organismos públicos o entidades privadas, formación profesional de sus cuadros directivos, etc.

No obstante y para restar cierta rotundidad a nuestra afirmación, es fácil deducir, por las características enunciadas en sus respectivos epígrafes y en base al análisis en profundidad de los “modelos de referencia”, que se hace evidente que no hay fórmulas ideales y universales de modelos de gestión turística, ya que cada uno de ellos son fruto de un proceso de adaptación a las circunstancias específicas de cada ciudad: tipología del destino, importancia del turismo en la economía local, tejido asociativo sectorial, objetivos de política económica local, etc. No son modelos cerrados, sino que son fruto de la combinación de soluciones concretas a los diversos ámbitos que definen cada modelo (jurídico, representativo, organizacional, financiero, etc.). Es por ello, por ejemplo, que vemos casos reales con gran coincidencia en las soluciones dadas en el ámbito jurídico y en cambio, con grandes diferencias en las respuestas dadas al ámbito financiero. Cuanto mayor es la adaptación, mayores son las posibilidades de éxito. Se requiere, por tanto, la adaptación de un modelo “a medida” que en el caso que nos ocupa, es más ajustado a esa medida el de Barcelona que el del resto de destinos.

Así, buscando al modelo ideal, sugerimos que; la gestión podría ser mixta, pública/privada, donde prevalezca la privada, con una suficiente financiación, que mayoritariamente podría ser propia del Ente, autogenerada, por ejemplo a través del merchandising; con la



responsabilidad directa de la planificación turística; con la unificación de la gestión en un solo Ente; con la proximidad al ciudadano y al turista como son los Entes municipales y no provinciales y/o regionales; con un marco jurídico donde la fórmula jurídica de Consorcio es la ideal por la apertura y permisividad hacia la participación privada y, que se involucren todos los actores del sistema turístico; el sector público, las empresas y la sociedad civil con la fórmula de gestión en sentido “bottom –up”, es decir, que las decisiones sean en sentido ascendente del ciudadano residente y turista hacia la Administración local, provincial, regional o estatal y, no en sentido “top-down”, es decir, a la inversa de lo que acabamos de mencionar. En definitiva, lo ideal lo consideraríamos como un **ENTE MIXTO DE GESTIÓN** que se caracterice por ser “integral”, “mayoritario”, “marco jurídico consorcial”, “financiación autogenerada”, “responsable directo de la planificación” y “próximo” donde la gestión sea llevada por el nivel local por ser el más cercano. Así como con una alta y suficiente “cualificación profesional” en sus mandos directivos.

## **SEPTIMA: LA CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN POLITICA Y ADMINISTRATIVA COMO FACTOR CONDICIONANTE DE LOS MODELOS TURISTICOS EN ESPAÑA E ITALIA.**

### **VII. ESPAÑA E ITALIA; LA GESTIÓN TURISTICA**

El estudio de la gestión y de la intervención administrativa turística, así como de la actividad turística a través de los instrumentos normativos, tanto de España como de Italia, ha sido uno de los objetivos preferentes de nuestra investigación. Aún en la certeza de su dificultad para resumirlo, hemos intentado significar algunos factores que nos indiquen de una forma lo más fidedigna posible, las diferencias existentes entre

ambos sistemas de gestión y, que nos orienten en sentido comparativo la realidad de ambos sistemas a través de estas conclusiones.

A modo de síntesis, establecemos unas diferencias en cuanto a la gestión turística, que a través de los diversos capítulos de la tesis se han venido observando entre las Administraciones de los Estados de España e Italia. De una forma global compararemos; la Administración turística, las Competencias en materia turística, la Normativa turística, la Planificación y los Entes de gestión turística, es decir, la actividad turística en general que tanto, en uno como en otro Estado, se lleva a cabo. Todo ello, tomando como patrón a la gestión turística desarrollada por la Administración española y sobre esta, veremos hechos diferenciales sobresalientes de la Administración italiana que nos aproximen a un veredicto particular, aunque lo más objetivo posible, sobre la calidad de las diferentes gestiones

## **VII.1. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA**

Comenzando por la Administración turística y para conocer su estructura, hay que especificar que tanto uno como otro Estado son actualmente Estados Descentralizados. Así, al igual que en España, la adaptación y redistribución de las funciones administrativas en Italia, pasan del centralismo a la regionalización. Podemos por tanto colegir, que ambas administraciones basan sus decisiones y gestiones turísticas en el nivel regional o autonómico, pudiendo delegar sus competencias al nivel provincial o local como de hecho viene sucediendo. Con el debilitamiento o la desarticulación parcial de lo Nacional como unidad tradicional de decisión y control social, se han dado las condiciones necesarias para que fueran adquiriendo relevancia otras instituciones territoriales; el espacio de lo subnacional y de lo transnacional emergen como actores en la gestión del desarrollo, irrumpiendo en un dominio exclusivo antes sólo reservado al Estado.

A nivel estatal, ninguno de los dos Estados dispone de un Ministerio único y propio de la actividad turística, sino que en ambos casos dicho Ministerio es compartido con otras funciones administrativas distintas de las puramente turísticas. Concretamente, en España el Ministerio comparte funciones con la actividad de Industria y Energía y, en Italia, el Ministerio de Turismo depende del Primer Ministro, por tanto es un Ministerio derivado, es decir, sin cartera; en España el máximo órgano gestor está a cargo de una Secretaría de Estado de Turismo y, en Italia está a cargo del Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo. Aunque, podríamos decir, que en el caso de Italia la naturaleza horizontal del turismo justifica las atribuciones de la competencia turística a la presidencia del Consejo de Ministros.

## **VII.2. LA PLANIFICACIÓN**

La planificación turística en Italia no sigue las pautas que hemos estudiado en el caso de España. Esta surge en Italia en periodos posteriores a la española, referido a planes específicos del turismo, y de forma conjunta y paralela con el desarrollo de otros sectores económico, principalmente, en cuanto a su financiación, al albor de los principales instrumentos para lograr la cohesión socioeconómica en toda la Unión Europea, como son los cuatro Fondos Estructurales (Fondo de Desarrollo Regional Europeo, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, e Instrumento Financiero para la Orientación Pesquera). Así como, con iniciativas y apoyos europeos como los programas Leader y Urban.

Los planes turísticos que están en vigor han sido ideados y propuestos por aquellas Regiones que han considerado al turismo como un elemento importante dentro de su desarrollo global y de su economía como región.

A nivel nacional la planificación turística específica ha sido inexistente y prácticamente nula.

La planificación turística en Italia, no se ha desarrollado unilateralmente. Tampoco podría, por otro lado, ofrecerse de otro modo al ser el turismo un fenómeno transversal y ser participado de una forma directa por la planificación territorial como hemos ido descubriendo a través de todo el desarrollo de nuestro trabajo. En Italia, su desarrollo y planificación han ido paralelos al desarrollo territorial y al desarrollo de otros sectores concurrentes. Así, podríamos establecer unos espacios determinados en los que en cada uno de ellos se ha ido desarrollando a través de una serie de instrumentos normativos como modelos de gestión que son: la Programación Negociada, los Pactos Territoriales, los Proyectos Integrados Territoriales, los Acuerdos de Reciprocidad y los Sistemas Turísticos Locales. Si bien en todos ellos, exceptuando los Sistemas Turísticos Locales, el Turismo es un sector más de entre los afectados, estos últimos son específicos para el turismo.

La planificación turística, por si sola, no ha sido un objetivo preferente de la Administración nacional. Podríamos decir que casi estaba abocada a la marginalidad, con respecto a los demás sectores productivos hasta hace relativamente poco tiempo, en que la legislación atribuyó las competencias de turismo casi exclusivas a las Regiones; año 2001 a partir de la creación de la Ley Marco Nº 135 y de la modificación del título V de la Constitución italiana. Así, por su parte, en España, la magnitud del impacto ocasionado por la puesta en práctica del arsenal de planes turísticos de distinto espectro espacial, ha sido diferente y más acusado que en Italia, donde el fenómeno planificador ha sido más suave, en algún caso casi inadvertido y, de más reciente implantación.

### **VII.3. MODELO DE GESTIÓN**

En cuanto al modelo de gestión turística, Italia debe apartarse paulatinamente de lo se ha dado en llamar “government” para ir adaptando la formación de sus decisiones en materia turística a un modelo más participativo, diferente de los modelos más tradicionales centralizados. Aunque la Administración de turismo tiene fuertes lazos con el sector privado, el cual a través de representantes de asociaciones industriales y profesionales (Federturismo, Confturismo, Assoturismo...), participa de la actividad de todos los entes y, de igual modo, se dispone de La Conferencia de las Regiones, organismo donde el sector privado puede proponer estrategias e iniciativas de política turística, ésta debe abrirse más a la fórmula de decisión gubernamental de la “governance”, la cual se caracteriza por la interacción y la cooperación de los diferentes niveles gubernamentales, organizaciones sociales y actores privados en el desarrollo de las decisiones.

Esta situación, se hace crónica en los niveles locales donde los actores privados locales, apenas tienen relevancia en la conformación de la planificación turística que a diferencia de España, es gestionada directamente desde el nivel regional, o como mucho, por el provincial si le ha sido delegada esta competencia por la Región. Así, la Regiones de estatuto especial apenas elaboran leyes con el fin de atribuir a los Entes Locales funciones administrativas en el sector turístico. En realidad, las Regiones con Estatuto especial ejercitan directamente las funciones administrativas, relativas al sector, sin involucrar en tal ejercicio a los Entes Locales. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las Regiones de Estatuto especial, las regiones con Estatuto ordinario llevan a cabo una intensa actividad legislativa en materia de turismo, al mismo tiempo que prevén expresamente algunas funciones delegadas a la competencia administrativa de los Entes locales. Es decir, la relevancia en la gestión turística de los Entes locales en Italia, en general es más bien escasa o nula dependiendo del tipo de Región o Provincia autónoma, a pesar de que el artículo 118 de la Constitución italiana

consagra de hecho la superación del principio de paralelismo a favor del principio de subsidiariedad.

Este último principio prevé en particular que las funciones administrativas se lleven a cabo en el nivel de gobierno más próximo a la comunidad destinataria de tales funciones, siempre que el nivel involucrado sea capaz de realizarlas. Ello significa que las funciones administrativas en materia de turismo deberán considerarse atribuidas en primer lugar a los Entes Locales, Municipios y Provincias como entes exponenciales de la colectividad de referencia.

#### **VII.4. POLITICAS TURISTICAS**

La política turística italiana debe cambiar de un sistema Top-Down, donde las decisiones parten necesariamente de la cúspide administrativa sin contar con el resto de agentes integrantes en el turismo, hacia una política Bottom-up, es decir donde las decisiones y acciones se conciertan de modo más democrático, siendo compartidas por la mayoría de los agentes involucrados, incluyendo necesariamente a los Entes locales (municipal) y dándole más protagonismo tanto en la gestión como en la planificación. Este sistema aplicado, desde cierto tiempo, en España está dando resultados en el desarrollo de la planificación, considerados beneficiosos para el sector. Este es uno de los puntos clave en el comparativo de ambas gestiones públicas, constatando que la menor o más suave intervención administrativa de la que anterior a la descentralización se venía produciendo, arroja mejores posibilidades de encauzar debidamente el desarrollo del turismo en las diferentes zonas o destinos turísticos.

Una de las debilidades, siempre en relación a España, en del sistema turístico italiano es la crónica ausencia de propuestas y de agresividad comercial. El turismo en cualquier país, es la Cenicienta de los

presupuestos, pero en este caso se diferencia de otros países en la pérdida de estrategia y de políticas concretas sobre el turismo a cualquier nivel; de la administración estatal a la regional pasando por la local. Un ente del turismo que quiere ser competitivo debe tener un enfoque cuyo propósito sea de liderazgo en el sistema, dejando atrás los viejos conceptos.

A este respecto, es evidente que en Italia se refleja el atraso de una organización turística lenta y poco adaptada al mercado. Mientras sus competidores más cercanos, como España, tienen una visión sistémica de la promoción y comercialización, Italia sigue con una visión administrativa poco propensa a la innovación. El modelo de sus Entes de gestión turística en los destinos (DMO) es poco generalizado y

considerado todavía con desconfianza y perplejidad por muchos territorios y por muchas administraciones y organizaciones empresariales. Es ciertamente necesario lealtad y claridad entre los diversos actores turísticos del sistema: cada sujeto debe asumir sus propias competencias, sin olvidar que es necesario colaborar y tener una visión general.

A pesar de la Ley 135/2001, de 29 de marzo, de reforma de la legislación nacional de turismo italiana, publicada antes de la modificación del Título V de la Constitución, donde se introduce la figura de los Sistemas Turístico locales (STL), el actual sistema turístico de Italia sufre de pérdida de competitividad derivada de la pérdida de posición en el mercado, de la ausencia de productos que respondan a las nuevas exigencias de los potenciales compradores, de la escasa innovación y, también, de otros factores como el bajo nivel de competencia profesional y la escasa orientación del mercado. El modelo turístico italiano está todavía marcado por aquello que se puede definir como “Modelo Turístico de Destino” basado en la oferta del destino como lugar. Mientras en realidad, el mercado busca y quiere hoy día un modelo nuevo:” El turismo de Motivación y de Producto”. Este último modelo es el que preconizan

todos los planes turísticos españoles; desde los planes a nivel nacional, como los regionales o autonómicos y los locales.

El intento de perfeccionamiento mediante los Sistemas Turísticos Locales (figura muy particular de la Administración turística italiana) no ha llegado a buen fin. Esto es un claro ejemplo de falta de estrategia, pero sobretodo de escaso conocimiento del sector en tanto en cuanto las administraciones y los territorios continúan realizando acciones de marketing indiferenciadas, participando en ferias y presentaciones y, organizando viajes educacionales. Dicho de otro modo, hacer contribuciones que no sirven para conseguir los objetivos que el sistema turístico actual plantea.

Así pues, se requiere un cambio de tal magnitud en el turismo italiano, que haga cambiar los modelos de gestión, de governance y de política turística que aún se aplican en Italia, ya que estos no son los más adecuados y, que se adapten a la demanda real del mercado. Uno de los grandes fallos del sistema turístico italiano es el de la organización del sistema de oferta: los productos son estandarizados, concepto ya arcaico sin ninguna renovación. La promoción responde a viejas concepciones, donde instrumentos como Internet, web 2.0 y también el mismo marketing, son poco conocidos y por tanto poco usados. En este nuevo escenario, se encuentran también los responsables públicos del turismo, dirigentes y funcionarios, de asesorar a los entes y otros organismos, que ejercitan sus funciones aplicando políticas turísticas, leyes y procedimientos que poco responden a lo que el turismo actual requiere.

La Administración turística italiana en no pocas ocasiones ha denunciado la escasa formación profesional de los responsables y directivos públicos del turismo, así como de los responsables empresariales del sector. El mismo Ministerio de Turismo, con la promoción de un plan de formación, en connivencia con la Universidad italiana, ya constata este hecho. De igual forma, todos los planes turísticos estudiados denuncian y proponen soluciones formativas para



los dirigentes públicos y demás mandos del sector. Este nos parece un hecho diferenciador, bastante elocuente, que aunque pueda parecer de menor calado, inclina la balanza, junto con otros, hacia la mejor gestión turística en España que en Italia.

Las causas que conciernen a la actual marcha de la actividad turística que a nuestro juicio debieran ser actualizadas o cambiadas y que se desprenden de nuestro estudio, son las aludidas y detalladas anteriormente, por decir, entre otras; a) el modelo de actuación de la

Administración turística en general que deberá acoger el sistema de governance, democratizando sus decisiones políticas debiendo contar con todos los actores involucrados en el turismo, concretamente en el nivel más cercano al ciudadano (municipal); b) se deberá dar mayor protagonismo a los Entes Locales de gestión turística, revistiéndole de más competencias y haciéndolos participe y gestores directos de la planificación turística; c) realizar un cambio significativo de la gestión promocional turística a nivel estatal, actualizando sus sistema que se nos antojan un tanto obsoletos, reforzando su Ente estatal de promoción ENIT, un tanto rezagado en su gestión a causa de las competencias adquiridas por las regiones en la promoción exterior anteriormente adjudicada en exclusiva al Estado; d) potenciar e implementar la formación profesional de los responsables y directivos públicos del turismo, así como de los responsables empresariales del sector; e) suavizar la intervención administrativa, ejemplo que se viene dando paulatinamente en España con gran acierto (ejemplo de Barcelona), permitiendo cada vez más, el acceso de los actores privados a la gestión decisoria del turismo; f) crear, de nuevo, un Ente ministerial, es decir, un Ministerio de Turismo, con todas las atribuciones y categoría política necesarias para asumir la dirección genérica del turismo en el conjunto del país, con potestas y autoritas, no en vano, en ambos países, aunque las competencias exclusivas estén en manos de las Comunidades y Regiones, esta situación no parece ser la más acorde, al menos en representatividad, a la realidad económica, política y social de ambos

Estados, ya que ambos podrían considerarse potencias turísticas a nivel mundial y donde el sector turístico es sostén y base de sus economías; g) minimizar la dispersión normativa en tanto que afecta de una manera perjudicial al buen desarrollo del turismo. En este caso, se asemeja al sector español donde a causa de las Leyes de Turismo de las 17 Autonomías la dispersión es considerable. No obstante lo anterior, la legislación estatal italiana, está actualmente basada en tres pilares legislativos, es decir, en tres instrumentos legislativos que, sin perjuicio de la legislación regional, disciplinan la normativa turística. Las tres disposiciones son: El Decreto Legislativo 79/2011, el Código del Turismo (inmerso en el anterior decreto) y la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 80 de 2012, esta última ha puesto en cuestión la centralización de la organización pública del turismo a nivel estatal; h) concienciación de la importancia y trascendencia, tanto nivel económico como social, del turismo para el país (dentro del PIB o PIL), sólo detrás de la industria química y la automovilística; i) tratar, potenciar y aplicar la planificación turística de manera preferencial en todos sus niveles de gestión, implementando la gestión planificadora dentro de la responsabilidad y concurrencia de los Entes de gestión locales (municipales). Esta ausencia de responsabilidad en la planificación por parte de los Entes de gestión locales, es a nuestro entender, uno de los principales problemas del estancamiento en el desarrollo turístico de Italia que hasta hace relativamente poco tiempo, adolecía de una cultura planificadora, al menos no tan desarrollada como España, no llevando esta actividad hasta las cotas del nivel más acertado para la ejecución de la misma como son: los Entes locales de gestión.

En ambos casos, insistiendo más en la gestión italiana que en la española, por serle más necesario, sugerimos la utilización continua y meditada del uso de la técnica del Benchmarking; proceso sistemático y estructurado utilizado especialmente por las empresas para comparar las actuaciones con las prácticas de las mejores empresas referentes, siguiendo una metodología para evaluar productos, servicios y desempeño. En el caso de los Organismos Locales de Turismo la

comparación puede servir para detectar los principales temas a abordar a través de la experiencia de destinos referentes en materia turística. Es importante destacar que se puede realizar tomando las mejores prácticas de otros organismos, ya sean locales, provinciales, nacionales, o incluso internacionales, como sería este caso.

## **CONCLUSIONI**

Il riassunto delle conclusioni di questa tesi, di varia e diversa problematica giuridico-amministrativa dell'attività turistica, si traduce in sette sezioni che reputiamo più importanti, anche se di simile rilevanza agli inserti nello studio condotto.

Il disordine normativo, la presenza di soft law in materia di turismo, l'intervento amministrativo e la condizione dello sviluppo standard del settore turistico, la prevalenza di strumenti di pianificazione quali la gestione del turismo, il dominio dell'amministrazione locale nella gestione delle politiche del turismo e dei modelli utilizzati: la gestione degli enti misti, l'esistenza di vantaggi e svantaggi concorrenziali in termini relativi tra le diverse aree urbane e analizzato la centralizzazione politica e amministrativa e il decentramento come fattore di condizionamento dei modelli turistici Spagna e Italia sono i più significativi e quelli che mettono a fuoco l'esposizione di questo riassunto.

## **PRIMO: DISORDINE NORMATIVO**

Per quanto riguarda il disordine normativo, dal momento che le prime norme in materia, nei primi anni Sessanta nel caso della Spagna, e precedentemente nel caso italiano, gli ordinamenti turistici dei due paesi si sono ampliati costantemente, sino a diventare un settore di Diritto, prolifico e complicato. L'importanza del turismo per l'economia spagnola e italiana, ha reso necessaria una regolazione dei principali aspetti del fenomeno turistico, regolamentazione che ci ha portato a una fitta foresta di regole in cui ci è facile orientarci.

La proliferazione di norme turistiche soprattutto dopo il boom turistico ha portato ad uno scenario caratterizzato dalla pluralità di enti regolatori e una enorme dispersione nella regolazione del settore. Questo scenario ostacola l'esercizio del turismo lungo la geografia turistica di entrambi i paesi e può causare incertezza giuridica sia per i consumatori e il fornitore del servizio turistico. Pertanto, con l'obiettivo di portare la regolamentazione del turismo e massimizzare la protezione dei consumatori e imprenditori che convergono sulle varie pratiche di turismo, è necessario promuovere e condurre un processo di coordinamento interdipartimentale tra i diversi livelli territoriali al fine di semplificare e armonizzare la normativa e massimizzare la protezione degli agenti coinvolti nell'attività turistica.

Definire il concetto di Diritto Amministrativo del Turismo o Diritto Amministrativo Turistico, tenendo conto il problema concettuale di questa giovane specialità del diritto amministrativo all'interno della conoscenza giuridica, non è compito facile, vista la transversalità della materia turistica. Una conseguenza di questo sistema trasversale, è la esistenza di una pluralità di Amministrazioni con titoli competenziali in materia turistica, producendo una grande molteplicità e dispersione normativa.

Un esempio di questa dispersione normativa la troviamo nella Classificazione Alberghiera, normativa che è teoricamente progettata per proteggere il consumatore, fornendo un'idea degli standard di qualità che deve compiere uno stabilimento alberghiero e dando così una maggiore trasparenza al settore. Eppure, nonostante questo, molti di queste normative sono state create senza reali esigenze del settore del turismo, in modo da ostacolare il funzionamento dello stesso.

In Spagna, un paese con 19 normative alberghiere, l'organismo competente che concede le categorie degli alberghi è l'autorità turistica delle differenti Comunità autonome, che hanno regolato i vari criteri per la stessa classificazione, invocando la norma che fornisce loro le competenze necessarie in materia, vale a dire la Costituzione spagnola nel suo articolo 148 m. Pertanto, la quantità di regolamenti esistenti sui requisiti reclamati agli hotel per ottenere una classificazione determinata, è ampia e numerosa. I procedimenti e requisiti per ogni classificazione devono fissarsi per la corrispondente legislazione autonomistica che stabilirà le tipologie classificatorie adattandoli, in larga misura, all'idiosincrasia particolare di ogni Comunità. In Europa, la classificazione alberghiera presenta, quanto meno, un panorama singolare. Un'attività come il turismo che si è trasformato in una pratica mondiale che trascina oltre a 850 milioni di persone a muoversi di un posto ad un altro del mondo e che è sostentamento di molte economie, non è riuscito a promuovere l'applicazione di normative globali che facilitino la protezione dei consumatori e la comprensione, da parte sua, di un settore già di per se complesso.

Se lo spirito dell'insieme della normativa va diretto alla protezione del consumatore ed ad offrirgli un'idea degli standard di qualità che, per esempio, deve compiere un stabilimento alberghiero e dotare così una maggiore trasparenza al settore, la cosa unica che si ottiene con questa dispersione tanto accusata è intorpidire in gran maniera, il funzionamento dello stesso.

Questa disparità di criteri implica due grandi problemi: il consumatore deve fare di fronte ad una gran diversità di criteri di classificazione il cui esistenza ostacola la comprensione dello stesso settore alberghiero ed i tour-operatori, ossessionati dalla gran quantità di misure di protezione del consumatore, si vedono obbligati a creare sistemi propri di classificazione, con la finalità di potere offrire alcuni standard di qualità equiparabili nei differenti Stati dell'Unione Europea.

Come riflessione finale a questo punto, potremmo proporre, la convenienza di adottare un sistema di classificazione alberghiera simile a "HotelStars", seguito già per alcuni paesi europei.

## **SECONDA: LA PRESENZA DI SOFT LAW NEL TURISMO.**

Indipendentemente della speciale caratteristica della normativa turistica; la sua dispersione, dobbiamo notificare un'altra caratteristica importante e benché non specifica del turismo, si che è frequente in quanto all'applicabilità di detta normativa. Ci riferiamo al Soft-Law. Il termine Soft-Law è accettato universalmente essendo, in essenza, una nuova forma di regolazione normativa.

Come riflessione finale a questo punto, potremmo proporre, la convenienza di adottare un sistema di classificazione alberghiera simile a "HotelStars", seguito già per alcuni paesi europei.

Un buon esempio lo costituisce l'adozione del soft-law nella cornice della normativa statale e riferita al settore turistico-sportivo, ci troviamo con la situazione attuale delle Stazioni di Sci spagnole che contano sull'assenza di una definizione legale del proprio concetto di Stazione di

Sci che, globalmente, delimiti l'ambito in cui devono districare la propria attività. La normativa spagnola applicabile alle Stazioni di Sci, in assenza di una Legge di Sicurezza e Pratica degli Sport di Neve, è settoriale, dispersiva e, spesso, obsoleta ed inadeguata. Davanti a questa mancanza di regolazione positiva e mentre il legislatore spagnolo si decide a regolare questo importante settore turistico ed economico, le Stazioni di sci alpino spagnole integrate in ATUDEM (Associazione Turistica di Stazioni di Sci di Montagna), hanno raccolto per iscritto quello che sono state le norme di funzionamento interno fino alla data che, di forma tradizionale, hanno applicato in pratica, sorta in alcuni casi dalla propria normativa su sfruttamento di trasporto via cavo e, in altre, della pratica internazionale, con l'intenzione di farle pubbliche mediante un Regolamento interno applicabile, tanto alle Stazioni di Sci, quanto agli utenti delle stesse.

Tuttavia, ATUDEM è cosciente che questo Regolamento di Funzionamento Interno non ha più valore normativo di quello derivato dal consenso raggiunto dalle Stazioni di Sci spagnole integrate, per sottomettersi allo stesso, così come del fatto che raccoglie usi ed abitudini del settore, che sono anche fonte del Diritto.

## **TERZA: PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E LA CONDIZIONE DELLA NORMA ALLO SVILUPPO DEL SETTORE TURISTICO**

In quanto all'intervento amministrativo nel turismo, uno degli esponenti più chiari ce lo offre la Direttiva di Servizi 123/2006/CE che come esempio paradigmatico ha preteso modificare sostanzialmente l'intensità di detto intervento. Questa è precisamente una delle poche e scarse normative europee che colpiscono direttamente il settore servizi, dove si inquadra per diritto proprio il turismo (dicevamo già che l'U.E. nei suoi Trattati non riferisce al turismo come attività comunitaria, benché alcuni di questi

trattati, da Maastricht d'ora in poi, facciano allusione allo stesso), la Direttiva di Servizi 123/2006/CE è venuta, o questo pretendeva, non soltanto a rompere col mito del controllo previo in mano della Amministrazione che tanto ha dilatato i procedimenti amministrativi, in molti casi ingiustificatamente, a danno dei cittadini, ma anche a razionalizzare e semplificare l'attuazione amministrativa spogliando di intoppi burocratici e formalismi obsoleti l'esercizio delle attività dei servizi. Questo che sembra chiaro e contundente nelle sue intenzioni, non si percepisce in forma reale nel funzionamento quotidiano dell'attività turistica nonostante la vasta modificazione e riforma di leggi che ha avuto luogo con motivo della sua trasposizione ed introduzione.

La trasposizione della Direttiva dei Servizi al nostro ordinamento nazionale, compito complesso che implica tanto allo Stato come alle Comunità Autonome e gli Enti Locali, ha generato ogni tipo di tensioni tra i distinti agenti turistici interessati; ha obbligato a riproporre l'attuale cornice di ordinazione turistica, tradizionalmente sommersa ad intervento amministrativo, attraverso lo stabilimento di determinate autorizzazioni amministrative.

Così, si apprezzano certe disfunzioni; per esempio, il fatto che bisogna presentare una dichiarazione responsabile davanti al Municipio ed un'altra davanti all'Amministrazione turistica, una posteriore comunicazione previa di inizio dell'attività concluse le opere di costruzione o riforma, davanti a quella stessa Amministrazione e che debbano realizzarsi due attuazioni di ispezione a posteriori, per l'Amministrazione turistica e per il municipale, per l'esercizio di una stessa attività di servizi, non sta in consonanza con lo spirito della Direttiva dei Servizi. Pertanto, la sua effettività non la percepiamo tanto reale, come intenzionata. Così, la pretesa semplificazione dell'attuazione amministrativa non è stata tale. Cioè, gli effetti pretesi per la norma sopranazionale non sono stati sufficientemente chiarificatori nell'attività turistica e si percepiscono solo i loro effetti in maniera tangenziale, soprattutto nel livello municipale che è piuttosto complesso.



In alcuni casi e nel piano locale, l'applicazione delle ordinanze municipali può evidenziare eventualmente la contraddizione di questi con la Direttiva di servizi o perfino, col proprio Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea consacrando le libertà economiche fondamentali, ma può esporsi anche il problema del tentativo di applicare, nell'ambito locale, una regolazione turistica statale o autonomistica che sia contraria al Diritto dell'Unione Europea.

Per evitare i suddetti problemi alcuni Municipi hanno seguito bene la strategia di approvare un'ordinanza trasversale oppure, adottare modificazioni specifiche nelle ordinanze tradizionali, turistiche o altre, affacciandosi alle possibili contraddizioni che potessero suscitare.

Esempio della prima opzione, cioè, approvare un'ordinanza trasversale, l'abbiamo nella Deputazione di Barcellona che annuncia l'approvazione di un modello tipo di ordinanza municipale regolatrice del libero accesso alle attività di servizi (DOGC n° 5588, di 16 di marzo di 2010). Un altro esempio simile all'anteriore è quello del Municipio di Benamejí (Cordova) (BOP di Cordova n° 78, di 29 di aprile di 2010, p.4188). In quanto alla seconda opzione, per meglio dire, l'adozione di modificazioni delle ordinanze tradizionali, abbiamo il Municipio di Granada che si confrontò alla legislazione statale ed autonomistica adottando il 13 di aprile di 2009 l'Ordinanza Municipale regolatrice di Licenze di Installazione e di Apertura o Funzionamento di stabilimenti ed attività turistiche ed altre, ritenendo necessario l'eliminazione dei processi di autorizzazione previa che, come rimane determinato in questa norma municipale, si sostituiranno per notificazioni posteriori o dichiarazioni in quelle che i prestatori di servizi turistici ed altri, dovranno responsabilizzarsi di compiere i requisiti necessari per l'opportuno funzionamento dell'attività.

Come riflessione finale a queste conclusioni sulla Direttiva nel turismo; non ha migliorato particolarmente l'eccessivo intervento amministrativo che ha sofferto per secoli.

## **QUARTA: LA PREVALENZA DEGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE COME MISURA DI ORDINAZIONE DEL TURISMO.**

In riferimento alla prevalenza degli strumenti di pianificazione come misura di ordinazione del turismo, vediamo che attualmente, si evidenzia la necessità di effettuare un'adeguata pianificazione se si vuole che una determinata destinazione turistica possa arrivare ad avere un valore importante come spazio turistico e, conseguentemente, possa essere importante dentro l'economia locale della zona. I cambiamenti e tendenze che sono stati fatti negli ultimi anni nel settore turistico, a scala nazionale ed internazionale, hanno finito per sboccare nella necessità di un cambiamento di orientazione strategica in quanto allo spirito e l'utilizzo di diversi strumenti di pianificazione e gestione dell'attività turistica. È necessario ammettere che lo sviluppo turistico implica numerose variabili e che, pertanto, deve essere guidato per un piano concorde alla necessità che proietti il comunità residente e pubblico ufficiale, come i distinti attori inclusi, non dimenticando che la pianificazione è una funzione pubblica attraverso la quale le Amministrazioni Pubbliche intervengono regolando certe aree di attività, segnando le politiche pubbliche a sviluppare dentro quelle aree, mentre delimitano e determinano il quadro giuridico per il suo sviluppo.

La pianificazione ha una importanza fondamentale in materia turistica; ogni Municipio che consideri prioritario fomentare lo sviluppo del turismo nella sua comunità richiederà la formulazione di un Piano Strategico di

medio e lungo termine che sia il riferimento per tutte le attuazioni in un ambito temporaneo esteso e che stabilisca le basi e le strategie per tutta la sua attuazione futura.

Tenendo in conto ciò, studiamo, con animo comparativo quattro destinazioni turistiche di speciale rilevanza la cui natura è eterogenea tra loro. Queste sono: Londra, Barcellona, Venezia e Granada. In ognuna di esse emergono alcune caratteristiche speciali, senza escludere molte altre, che abbiamo scelto di descrivere:

**LONDRA**, nella sua pianificazione turistica, ha ben presente la situazione lavorativa della zona che deve stare in consonanza con le necessità del settore turistico, capendo che non fosse così, questo non potrebbe trasformarsi in un autentico settore produttivo ed il suo effetto moltiplicatore non arriverebbe ad essere notorio nell'economia della zona. Allo stesso modo, la sensibilizzazione pianificatrice raccoglie la problematica dell'alloggio dei londinesi senza tetto, occupando questi una quantità importante di posti alberghieri che in teoria dovevano essere destinati al turista.

Da parte sua **BARCELLONA**, tra i vari esempi, incide nel dare valore alle sue spiagge, scoprendo il turismo di sole e spiaggia, valore turistico che non si era potenziato fino alla celebrazione dei JJOO. Anche, l'implementazione di un "sistema turistico" con attivi di primo ordine e qualità. Attualmente, la situazione è diversa dato che si è passati da una situazione di mercato di domanda ad una situazione di mercato di offerta, con attrattive più diversificate e con nuove azioni di promozione. Questi fatti consolidano l'importanza del settore turistico a Barcellona, ottenendo il consenso e complicità tra tutti gli agenti per fare funzionare il suo "sistema turistico."

In quanto riguarda **VENEZIA**, il suo attuale approccio comporta necessariamente regolarizzare ed adattare alle sue circostanze il sovraccarico turistico esistente nella città storica. Questo fatto condiziona cioè la vita del residente che non è d'accordo col sistema turistico della

città a causa del "escursionismo", ovvero, l'invasione continua e costante di escursionisti che non pernottano nella città. Il residente non condivide l'attività turistica, percepisce solo i problemi che genera, sopportando un grave danno: il turismo è passato da un turismo più "personale", nel quale il viaggiatore tentava integrarsi e conoscere i modi di vita locali in contatto diretto coi cittadini autoctoni, fino a trasformarsi nell'invasione di autentiche orde di turisti che occupano la città.

Così, la pianificazione turistica di Venezia si basa sul controllo dei flussi turistici, il controllo dell'offerta extra-alberghiera nella città storica, la percezione degli abitanti della città in quanto al turismo, l'aspetto socioeconomico che descrive il conflitto tra le distinte funzioni socioeconomiche che implica il sistema turistico veneziano.

Da parte sua **GRANADA**, il suo approccio di pianificazione deve passare, non unicamente e specificamente, per una migliore e più stretta interrelazione tra i diversi fatti pianificatori; territoriale, urbano, turistico e culturale. Non necessariamente la pianificazione territoriale e la turistica sono state, o sono, coincidenti nei suoi propositi. Cioè, la pianificazione turistica, territoriale, urbanistica ed culturale si sono ignorate, quando non si sono affrontate. Perciò, nel momento di affrontare la pianificazione e la gestione turistica diventa necessaria avere una visione trasversale.

## **QUINTA: IL PREDOMINIO DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE NELLA GESTIONE DELLE POLITICHE TURISTICHE ED I MODELLI UTILIZZATI: LA GESTIONE PER ENTI MISTI.**

Relativamente al predominio dell'amministrazione locale nella gestione delle politiche turistiche ed i modelli utilizzati: la gestione per enti misti, la gestione di una destinazione turistica si concreta in un insieme di azioni che perseguono lo sviluppo turistico e che amministrano risorse di differente natura in un determinato spazio territoriale. In questi ultimi tempi

si considera necessario che questo processo incorpori due principi basilari: l'implicazione di tutti gli agenti inclusi e la sostenibilità del destino.

Come esempi di Enti Misti evidenziamo le caratteristiche identificative delle quattro destinazioni turistiche studiate: A Londra, città considerata ad effetti di gestione turistica come "Grande Città", il London Tourist Board LTB (Patronato di Turismo di Londra) motivato nel 1963, si trasformò nel Patronato del turismo regionale ufficiale di Londra sotto la legge di sviluppo del turismo nel 1969. Considerato come l'organismo chiave per la coordinazione della politica turistica, è finanziato dai governi centrali e locali, e dai rappresentanti del settore privato dell'industria turistica.

È un Ente "specializzato" nel Marketing della città con alcune funzioni molto concrete in base alle quali si è organizzato. Del resto delle funzioni proprie degli Enti di Turismo, (pianificazione, uffici di turismo, qualità, etc.), si occupa l'Agenzia di Sviluppo di Londra (London Development Agency) LDA, entità municipale pubblica amministrata dal Consiglio designato dal Sindaco di Londra. London & Partners è l'attuale organizzazione ufficiale promozionale per Londra dove il settore privato, in quanto a livello di partecipazione dello stesso, può classificarsi "maggioritario."

Crediamo necessario, per poi potere fare una comparazione tra le varie destinazioni turistiche studiati, constatare che la formula giuridica utilizzata per Londra nel suo modello di gestione turistica è quella di "Società Mercantile" dentro la categoria giuridica di Diritto Privato nella modalità Pubblica/Mista, dove il suo governo si dirige per un principio molto chiaro di proporzionalità secondo il capitale apportato; cornice giuridica che facilita l'incorporazione del settore privato, come socio o associato ed è più comodo e comprensibile per stimolare detta incorporazione.

In quanto a Barcellona, anche la sua considerazione spaziale è considerata come "Grande Città." Il suo ente di Gestione Turistica

gestisce in maniera "integrale" tutta l'attività turistica di Barcellona, includendo la pianificazione oltre alla promozione ed il marketing. Cioè, le competenze più rilevanti. Allo stesso modo ed ugualmente a Londra, suo "competitore", il modello di gestione si considera "maggioritario" dove l'attività turistica ha avuto un peso preponderante nel municipio.

È opportuno dire, in relazione al finanziamento che la formula giuridica del modello di gestione turistico è quella di "Consorzio" nella categoria giuridica di Diritto Pubblico.

Per quanto riguarda Venezia, la sua caratteristica spaziale potremmo incorniciarla come "Città Patrimoniale." Le competenze turistiche municipali che sono delegate per la regione, non contemplano la pianificazione, anche se ci sono molte altre azioni di promozione. L'Ente di Gestione turistica di Venezia stabilisce come "Consorzio pubblico" chiamato "Azienda di promozione Turistica", APT, della provincia di Venezia." In quanto al suo finanziamento, possiamo catalogarlo un ibrido "maggioritario" dato che permette l'azionariato degli operatori turistici benché di forma minoritaria rispetto a quello pubblico.

Allo stesso modo Londra, il modello di gestione potremmo catalogarlo "specializzato", cioè, le sue competenze raggiungono; allo sviluppo del destino, appoggio delle imprese turistiche, marketing del destino, promozione, etc., ma la responsabilità della pianificazione turistica non ricade sul proprio Ente di gestione, bensì sull'Amministrazione regionale.

Una similitudine importante rispetto a Londra, è che entrambi gli enti di gestione non partecipano attivamente alla pianificazione turistica, ma su questo versante la lasciano in mani dell'Amministrazione; nel caso di Londra, come già abbiamo detto, in mani dell'Agenzia di Sviluppo di Londra e, nel caso di Venezia, a carico dell'Amministrazione regionale del Veneto, essendo che non esiste propriamente un piano turistico della città, bensì piani regionali e locali che toccano tangenzialmente la pianificazione della stessa.

In quanto a Granada, come l'anteriore destino turistico; Venezia, nel caso di Granada, la consideriamo pure come "Città Patrimoniale." La formula giuridica utilizzata per il suo Ente di gestione è quella di "Consorzio", il quale canalizza l'attività turistica della città, denominato concretamente "Turisgran" (Consorzio di Turismo di Granada). Il finanziamento, benché si permetta il sedimento dei soci privati, non si permette di avere carattere "minoritario", o meglio, la maggior parte del sedimento è pubblica e la scarsa partecipazione economica dei privati non permette di raggiungere la categoria maggioritaria come il caso di Londra, Venezia o Barcellona.

Il modello di gestione dell'Ente o Enti di gestione turistica di Granada possiamo considerarlo "integrale", cioè, non è un ente specializzato dove sia raccomandata solo la promozione o il marketing o il convention bureau del destino turistico, ma la sua gestione è integrale ed implica la responsabilità della pianificazione turistica della città e provincia.

Come può apprezzarsi, a priori esiste una gran diversità tra queste destinazioni essendo eterogenee, tanto amministrativamente come economicamente e turisticamente, cioè, i sistemi amministrativi o di intervento non sono coincidenti, i modelli di gestione sono pure distinti, ma la pianificazione turistica si erige come nesso comune e diventa necessaria in qualunque delle ipotesi esposte; quello che ci dà una visione generale ed anche particolarmente locale, della funzione pianificatrice nel settore turistico e della necessità della stessa in qualunque senso.

## **SESTA: ESISTENZA DI VANTAGGI E SVANTAGGI COMPETITIVI IN TERMINI RELATIVI TRA LE DIVERSE DESTINAZIONI ANALIZZATE**

Un altro dei punti importanti di questo riassunto delle conclusioni della tesi, è l'esistenza di vantaggi e svantaggi competitivi in termini relativi tra le distinte destinazioni urbane che analizziamo. Per potere giungere più o meno ad una conclusione approssimata alla realtà pianificatrice delle distinte destinazioni analizzate e potere apprezzare le differenze sostanziali che si hanno nello sviluppo di tale attività di pianificazione tra esse e che ci permetta ottenere un modello ideale da applicare, pur considerando l'eterogeneità delle destinazioni, riassumiamo una serie di idee, che si distinguono del nostro studio, per le quali ci inclineremo nel momento della presa delle decisioni.

In primo luogo stabilire una strategia che includa tutti gli attori del sistema turistico in presenza dell'evoluzione e del cambiamento positivo che produce la pianificazione turistica nelle diverse destinazioni turistiche; il settore pubblico, le imprese e la società civile. Cioè, tendere verso la congiunzione di tutti gli elementi che intervengono nel processo pianificatore, partecipando ad una gran "strategia" che dovrà abbracciare tutte le destinazioni tradizionali. Questa strategia dovrà essere messa in pratica mediante la dovuta pianificazione che, a sua volta, sarà sorta da una politica turistica adeguata.

In secondo posto, sottolineare la transversalidad del turismo, dovendo avere una visione trasversale dato che la pianificazione territoriale e la turistica non sono state necessariamente concorrenti nei loro propositi. Così, precisamente il sistema di transversalità dell'attività turistica spiega che non sia facile gestirlo né integrarlo in maniera equilibrata, negli organigrammi amministrativi e nei modelli classici di gestione.

Un'altro dei suggerimenti che notiamo è che la pianificazione deve avere continuità, cioè, deve essere continua e successiva, come in realtà



si succedono i piani turistici benché, perfino, alcuni di essi si dissimolino. E questa continuità che implica logicamente cambiamenti, non solo deve esserci nel nostro paese, bensì, così come abbiamo visto negli esempi di riferimento, in qualunque territorio o destinazione turistica dove il turismo sia rilevante per l'economia e qualità di vita della zona.

Al contrario, si deve tenere in conto che il turismo può costituire una minaccia di non essere debitamente pianificato, diventa necessario, come non poteva essere altrimenti per la naturale imperfezione dei sistemi, e benché sia in grandezze minime, constatare che, dall'altro lato della bilancia, non è tutto positivo nello sviluppo e nell' introduzione della pianificazione turistica (caso fattore di capacità di carico, Venezia).

Come riflessioni finali su questo paragrafo, insistiamo sul concetto che per poter realizzare un sviluppo sostenibile ed una sopravvivenza dei valori naturali, è obbligato ricorrere alla pianificazione del modo di fissare i limiti di attuazione degli enti pubblici e delle questioni al fine di preservare e mantenere l'ambiente in alcune condizioni che lo rendano durevole. Col risultato che la pianificazione sia unita al diritto e l'ecosistema adeguato, e la legislazione amministrativa contempli i piani come una figura non solo di sviluppo economico, bensì come un strumento generico e globale che permette di unire sforzi in ordine alla conservazione delle risorse naturali.

Dopo questa analisi particolareggiata della pianificazione delle distinte destinazioni turistiche, come dei loro rispettivi Enti di gestione ed in presenza dei risultati sociali ed economici di ognuno di essi, ci permettiamo di inclinarci per la raccomandazione di un determinato sistema e modello di gestione. Così, dopo avere apprezzato il potenziale turistico, le caratteristiche dei suoi rispettivi Enti di Gestione turistica e lo sviluppo del processo pianificatore, visto in dettaglio, di ognuna delle quattro città, come il comparativo di cifre e percentuali finali che lanciano il risultato dalla gestione turistica, e che in nessuno dei quattro casi è attualmente negativa, dobbiamo capire che il sistema usato in quanto a

gestione turistica e modello di Ente di Gestione, è più produttivo ed efficiente quello di Barcellona che quello del resto delle destinazioni. Si è tenuta in conto l'eterogeneità dei quattro destini studiati nell'analisi comparativa; la sua dimensione demografica, natura e cornice giuridica dell'Ente, modello di gestione, partecipazione e finanziamento pubblico e privato, gestione a carico di organismi pubblici o entità private, formazione professionale dei suoi quadri direttivi, etc.

Nonostante e per sottrarre una certa rotondità alla nostra affermazione, è facile dedurre, per le caratteristiche enunciate nelle rispettive sezioni e sulla base di un'analisi approfondita dei "modelli di riferimento" che si fa evidente che non ci sono formule ideali che diventa chiaro che non ci sono formule ideali ed universali di modelli di gestione turistica, poiché ognuno di essi è frutto di un processo di adattamento alle circostanze specifiche di ogni città: tipologia de, importanza del turismo nell'economia locale, tessuto associativo settoriale, obiettivi di politica economico locale, etc. non sono modelli chiusi, ma sono frutto della combinazione di soluzioni concrete ai diversi ambiti che definiscono ogni modello (giuridico, rappresentativo, organizzativo, finanziario, etc..) È per questo motivo, per esempio, che vediamo casi reali con gran coincidenza nelle soluzioni date nell'ambito giuridico, con grandi differenze nelle risposte date all'ambito finanziario. Quanto maggiore è l'adattamento, maggiori sono le possibilità di successo. Si richiede, pertanto, l'adattamento di un modello "a misura" che nel caso in questione, è più adatto a questa misura quello di Barcellona che il resto delle destinazioni.

Cercando un modello ideale rispetto agli Enti di Gestione, ci permettiamo di suggerire che; la gestione potrebbe essere mista, pubblica/privata, dove prevalga la privata, con un sufficiente finanziamento, che maggioritariamente potrebbe essere proprio dell'Ente, autogenerato, per esempio attraverso il merchandising; con la responsabilità diretta della pianificazione turistica; con l'unificazione della gestione in un solo Ente; con la prossimità al cittadino ed il turista sono come gli Enti municipali e non provinciali e/o regionali; con una cornice

giuridica dove la formula giuridica del Consorzio è l'ideale per l'apertura e permissivismo verso la partecipazione privata e che si invischino tutti gli attori del sistema turistico; il settore pubblico, le imprese e la società civile con la formula di gestione in sentito "bottom –up", ossia, che le decisioni siano in senso ascendente del cittadino residente e turista verso l'Amministrazione locale, provinciale, regionale o statale e, non in senso "top-down", cioè, al contrario di quello che abbiamo appena menzionato. In definitiva, considereremmo come ideale un Ente Misto Di Gestione che si caratterizzi per essere "integrale", "maggioritario", "quadro giuridico di consorzio", "finanziamento autogenerato", "responsabile diretto della pianificazione" e "prossimo" dove la gestione sia portata dal livello locale per essere il più vicino. Così come con una alta e sufficiente "qualificazione professionale" nei suoi comandi direttivi.

## **SETTIMA: LA CENTRALIZZAZIONE E IL DECENTRAMENTO POLITICO E AMMINISTRATIVO COME FATTORE CONDIZIONANTE DEI MODELLI TURISTICI IN SPAGNA E ITALIA.**

In relazione alla centralizzazione e decentralizzazione politica ed amministrativa come fattore condizionante dei modelli turistici in Spagna ed Italia, osserviamo l'attività turistica in generale che tanto in uno come in un altro Stato, si effettua. Tutto ciò, ad effetti comparativi, prendendo come modello la gestione turistica sviluppata dall'Amministrazione spagnola e su questo, versando le caratteristiche distintive eccellenti dell'Amministrazione italiana che ci proporrà un avvicinamento ad un verdetto personale, anche se più obiettivo possibile, sulla qualità delle differenti gestioni.

Cominciando dall'Amministrazione turistica e per conoscere la sua struttura, bisogna specificare che tanto uno come l'altro Stato sono

attualmente Stati Decentrati. Così, come in Spagna, l'adattamento e ridistribuzione delle funzioni amministrative in Italia, passano dal centralismo alla regionalizzazione. Possiamo dedurre pertanto che entrambe le amministrazioni basano le sue decisioni e gestioni turistiche nel livello regionale o autonomistico, potendo delegare le sue competenze al livello provinciale o locale , come in effetti sta accadendo.

A livello statale, nessuno dei due Stati dispone di un Ministero unico e proprio dell'attività turistica, ma in entrambi i casi detto Ministero è condiviso con altre funzioni amministrative distinte da quelle puramente turistiche. Concretamente, in Spagna il Ministero condivide funzioni con l'attività di Industria ed Energia e, in Italia, il Ministero del Turismo dipende dal Primo Ministro, pertanto è un Ministero derivato, cioè, senza portafoglio; in Spagna il massimo organo gestore sta a carico di una Segreteria di Stato del Turismo e, in Italia sta a carico del Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo. Benché, potremmo dire, che nel caso dell'Italia la natura orizzontale del turismo giustifica le attribuzioni della competenza turistica alla presidenza del Consiglio dei Ministri.

La pianificazione turistica in Italia non segue i modelli che abbiamo studiato nel caso della Spagna, non si è sviluppata unilateralmente. Neanche potrebbe, d'altra parte, offrirsi in un altro modo essendo il turismo un fenomeno trasversale ed essere comunicato in maniera diretta dalla pianificazione territoriale come abbiamo scoperto durante tutto lo sviluppo del nostro lavoro. La pianificazione turistica, di per sé, non è stata un obiettivo superiore dell'Amministrazione nazionale. Potremmo dire che quasi era esposta alla marginalità rispetto agli altri settori produttivi fino a relativamente poco tempo fa in cui la legislazione attribuì le competenze di turismo quasi esclusivamente alle Regioni; anno 2001 a partire dalla creazione della Legge Segno N° 135 e della modificazione del titolo V della Costituzione italiana.

In quanto al modello di gestione turistica, l'Italia deve allontanarsi gradualmente da quello che è stato chiamato "government" per continuare ad adattare la formazione delle sue decisioni in materia turistica ad un modello più partecipativo, differente dai modelli più tradizionali centralizzati, deve aprirsi più alla formula di decisione governativa della "governance", la quale si caratterizza per l'interazione e la cooperazione dei differenti livelli governativi, organizzazioni sociali ed attori privati nello sviluppo delle decisioni. Questa situazione, diventa cronica nei livelli locali dove gli attori privati locali, appena hanno rilevanza nella conformazione della pianificazione turistica che a differenza della Spagna, è gestita direttamente dal livello regionale, o al massimo, dal provinciale se gli è stata delegata questa competenza dalla Regione.

Cioè, la rilevanza nella gestione turistica degli Enti locali in Italia, in generale è piuttosto scarsa o nulla dipendendo dal tipo di Regione o Provincia autonoma (Statuto ordinario o speciale), malgrado l'articolo 118 della Costituzione italiana consacrò in realtà il superamento del principio di parallelismo a beneficio del principio di subsidiarietà. Questo ultimo principio prevede in particolare che le funzioni amministrative si effettuino nel livello di governo più vicino alla comunità destinataria di tali funzioni, purché il livello in questione sia capace di realizzarli. Ciò significa che le funzioni amministrative in materia di turismo dovrebbero essere considerate attribuite principalmente agli Enti locali, i Comuni e le Province come enti esponenti della collettività di riferimento.

D'altra parte, la politica turistica italiana deve cambiare da un sistema Top-Down, dove le decisioni partono necessariamente dalla cuspide amministrativa senza contare col resto degli agenti integranti nel turismo, verso una politica Bottom-up, cioè dove le decisioni e le azioni si concertano in modo più democratico, essendo condivise per la maggioranza degli agenti inclusi, includendo necessariamente agli Enti locali (municipali) e dandogli più protagonismo tanto nella gestione come nella pianificazione. Questo sistema applicato, da un certo tempo, in Spagna sta dando risultati nello sviluppo della pianificazione, considerati

vantaggiosi per il settore. Questo è uno dei punti chiave del confronto di entrambe le gestioni pubbliche, constatando che l'intervento amministrativo minore o più morbido anteriore alla decentralizzazione che era stato prodotta, dà maggiori possibilità di incanalare debitamente lo sviluppo del turismo nelle differenti zone o destinazioni turistiche.

Le cause che riguardano il funzionamento attuale dell'attività turistica che riteniamo debba essere aggiornata o modificata, e che si staccano dal nostro studio, sono quelle accennate e dettagliate anteriormente, diciamo, tra le altre; a) il modello di attuazione dell'Amministrazione turistica in generale che dovrà accogliere il sistema di governance, democratizzando le sue decisioni politiche dovendo contare su tutti gli attori inclusi nel turismo, concretamente nel livello più vicino al cittadino (municipale); b) si dovrà dare maggiore protagonismo agli Enti Locali di gestione turistica, rivestendoli di maggiori competenze e facendoli partecipi e gestori diretti della pianificazione turistica; c) realizzare un cambiamento significativo della gestione promozionale turistica a livello statale, aggiornando il suo sistema che si sembra un pò obsoleto, rinforzando il suo Ente statale di promozione ENIT, un pò arretrato nella sua gestione a causa delle competenze acquisite dalle regioni nella promozione esterna anteriormente aggiudicata in esclusiva allo Stato; d) potenziare ed implementare la formazione professionale dei responsabili e dirigenti pubblici del turismo, come dei responsabili imprenditoriali del settore; e) ammorbidire l'intervento amministrativo, esempio che si sta realizzando gradualmente in Spagna con grande successo (esempio di Barcellona) permettendo sempre di più, l'accesso degli attori privati alla gestione decisoria del turismo; f) creare, ancora una volta, un Ente ministeriale, vale a dire, un Ministero del Turismo, con tutte le attribuzioni e categorie politiche necessarie per assumere la direzione generica del turismo nell'insieme del paese, con potestà ed autorità, non in vano, in entrambi i paesi, benché le competenze esclusive stiano in mani delle Comunità e Regioni, questa situazione non sembra essere il più concorde, almeno in rappresentatività, alla realtà economica, politica e sociale di entrambi gli Stati, poiché ambedue potrebbero considerarsi

potenze turistiche a livello mondiale e dove il settore turistico è sostegno e base delle sue economie; g) minimizzare la dispersione normativa visto che pregiudica il buono sviluppo del turismo. In questo caso, assomiglia al settore spagnolo dove a causa delle Leggi del Turismo delle 17 Autonomie la dispersione è notevole. Tuttavia, la legislazione statale italiana, è attualmente basata su tre pilastri legislativi, cioè, su tre strumenti legislativi che, senza danno della legislazione regionale, disciplinano la normativa turistica. Le tre disposizioni sono: Il Decreto Legislativo 79/2011, il Codice del Turismo (immerso nell'antecedente decreto) e la Sentenza del Tribunale Costituzionale num. 80 di 2012, questa ultima ha messo in questione la centralizzazione dell'organizzazione pubblica del turismo a livello statale; h) consapevolezza dell'importanza e trascendenza, tanto a livello economico come sociale del turismo per il paese (dentro il BIP o PIL) solo dietro l'industria chimica e l'automobilistica; i) trattare, potenziare ed applicare la pianificazione turistica in maniera preferenziale in tutti i suoi livelli di gestione, implementando la gestione pianificatore dentro la responsabilità e concorso degli Enti di gestione locali (municipali). Questa assenza di responsabilità nella pianificazione da parte degli Enti di gestione locale, è a nostro parere, uno dei principali problemi della stagnazione nello sviluppo turistico italiano che fino a relativamente poco tempo fa, soffriva di una cultura pianificatrice, almeno non tanto sviluppata come la Spagna, non portando questa attività fino alle quote del livello più azzeccato per l'esecuzione della stessa come sono: gli Enti locali di gestione.

In entrambi i casi, insistendo più nella gestione italiana che nella spagnola, in quanto le è più necessario, suggeriamo l'utilizzo continuo e ponderato dell'uso della tecnica del Benchmarking; processo sistematico e strutturato utilizzato specialmente dalle imprese per paragonare le attuazioni con le pratiche delle migliori imprese relative, seguendo una metodologia per valutare prodotti, servizi ed adempimento. Nel caso degli Organismi Locali del Turismo il paragone può servire per scoprire i principali temi da affrontare attraverso l'esperienza delle destinazioni referenti in materia turistica. È importante sottolineare che possono

essere eseguite adottando le migliori pratiche di altri organismi, siano essi locali, provinciali, nazionali, o perfino internazionali, come in questo caso.



## BIBLIOGRAFÍA

### A

**ACERENZA, M. A.:** “Planificación estratégica del turismo Esquema Metodológico”, *Revista Estudios Turísticos*, nº 85, 1984,

**AGUADO i CUDOLÁ, V.:** *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012.

**AJA FERNÁNDEZ, E.:** “La devolution a Escocia, Gales e Irlanda del Norte”, en Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de principios de la Unión Europea, Fundación Carles Pi y Sunyer d’estudis autonòmics i locals, Barcelona, 2003.

**ALCAIDE, Á.:** Econometría del turismo, *Revista de Estudios Turísticos*, Octubre y Diciembre, No. 4, 1964

**ALONSO GARCÍA, R.,** *Tratado de Ámsterdam*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

**ANSOFF H. Igor,** “Business Strategy”. Penguin Modern Management Reading, Londres, 1977.

**ANTON CLAVÉ S. (coord.):** *Planificación territorial del Turismo*, Edit. UOC, Barcelona, 2005.

**ANZON, A.:** *I poteri delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2008.

**ARANA GARCÍA E. y GRANADOS RODRÍGUEZ, J. F.:** “La desaparición de las licencias en las actividades clasificadas incluidas en el ámbito de la directiva de servicios: el supuesto particular de la legislación ambiental andaluza”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25, 2010.

**ARCARONS Y SIMÓN, R.,** El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea, en VARIOS AUTORES, *Derecho y Turismo*, Ed. Universidad de Salamanca, 2004

**ARCHIMEDE G. y DEL CASTILLO, I.:** *Il Turismo e la sua Disciplina Giuridica*, terza edizione, Zanichelli editore, Bologna, 1995.

**ARCOS Y CUADRA, C.:** *De las grandes ventajas económicas que produciría el desarrollo del turismo en España (1909)*. Reimpresión del

Servicio de Estudios de Banca Mas Sarda. Barcelona: Ediciones Alba, 1974.

**ARROYO JIMÉNEZ, L.:** “Libre empresa y títulos habilitantes”, Madrid, *CEPC*, 2004.

**ASCANIO. A.:** El objeto del Turismo ¿Una posible ciencia social de los viajes? *PASOS Revista del turismo y Patrimonio cultural*, nº 3, 2010

**ASCANIO, A.:** Turismo: la ciencia social de los viajes, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 1992

**AURIOLES MARTÍN, A.:** *Introducción al Derecho Turístico: Derecho privado del Turismo*, Madrid, Tecnos, 2002

**AURIOLES MARTÍN, A.:** *Introducción al Derecho Turístico*. Ed. Tecnos, Madrid, 2005..

**AZNAR JORDÁN, D.:** “Disposiciones normativas en el ámbito turístico” en *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*.

**AAVV.:** *La modernización del Estado: el camino a seguir*, INAP-OCDE, Madrid, 2006.

## B

**BACIGALUPO SAGESSE, M.:** *Sinopsis del artículo 150 de la Constitución*, Congreso de los Diputados, UNED. 2003, disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=150> (consultado por última vez el 23/01/2013)

**BALAGUER CALLEJÓN, F.:**” La clausula de prevalencia del articulo 149.3 CE y los Estatutos de Autonomía” *Revista Valenciana d’Estudis Autonomics*, nº 4, 1986.

**BARDUSCO, ALDO en GOLA, MARCELLA.:** *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo*. Maggiore Editore, Santarcangelo dei Romagnola (Italia), 2002.

**BARRANCO VELA, R. y BULLEJOS CALVO, C.:** “De la municipalización del orden público a la Directiva 2006/123/CE de Servicios: evolución del marco normativo y competencial en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas y de ocio” *El consultor de*

*los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, quincena 15-29 octubre, 2009.

**BARRETTO, MARGARITA.**: Turismo de negocios .Un concepto polémico, Estudios y Perspectivas en Turismo, Vol. 5, No. 3. 1996

**BAYÓN MARINÉ, F., TAGLIAVIA LOPEZ, A., ESTEVEZ FONTELA, B. y FERNANDEZ CRESPO, M.A.** Unidad del Mercado Turístico español, (Trabajo encargado por La Mesa del Turismo). Madrid, 1999

**BERNECKER, P.:** *Der moderne Fremdenverkehr*, 1957, pags. 4 y 5.

**BENI MARIO, C.:** *Análisis estructural do turismo*, Sao Paulo. Editora SENAC, 1997

**BERMEJO VERA, J.:** Régimen jurídico de los municipios turísticos. *Revista Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001

**BERMEJO VERA, J. y LOPEZ RAMON, F.:** *Derecho Administrativo. Parte especial: modalidades de actuación administrativa.*, Cizur Menor, Thomson Cívitas, 2009

**BIEBER, R.,** "Verbreiterung und Vertiefung. Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht" en EVERS, T. (coor.), Chancen für den Föderalismus in Deutschland und Europa, Nomos Verlag., Baden-Baden, 1994,

**BLANQUER CRIADO, D.,** *Derecho del Turismo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

**BRITAIN TOURISM STRATEGIC,** 2012-2013, <http://www.visitbritainannualreview2012-2013.org/advise/british-tourism-strategy> (consultado por última vez el 28 de enero 2014)

**BRUGUÉ, Q., GOMA, R. y SUBIRATS, J.:** “Gobierno y territorio: del Estado a las redes”. Subirats, J. (comp.), *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los restos de la globalización*, Barcelona: Diputación Barcelona, Xarxa de Municipios, 2002.

**BRUNETTI, F.:** “Destination Management: aspetti problematici, significato e percorsi alla ricerca di una qualità ad effetto prolungato”. En: FRANCH, M. *Destination Management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001

**BOIXAREU CARRERA, A.,** "El principio de subsidiariedad", RIE, 3,1994, pág. 774 y MANGAS MARTIN, A., "El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general", GJ, D-17 1992

**BONET CORREA J.:** La Legislación Turística Comparada y su Evolución Actual, Instituto de Estudios Turísticos, *Cuadernos Monográficos*, núm. 2, Madrid, 1965.

**BOTTINO, G.:** *Turismo ed Enti Locali en Amministrazione pubblica e mercato del turismo*. A cura di Marcella GOLLA, Alberto ZITO e Anna CICCHETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna, 2012.

**BOUAZZA ARIÑO, O.:** *Ordenación del territorio y turismo. Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio*, Atelier. Barcelona, 2006.

**BOUAZZA ARIÑO, O.:** *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya*, Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2006.

**BOYER, M.:** “El turismo en Europa, de la edad moderna al siglo XX”, *Historia Contemporánea*, nº 25, 2002

**BOYLE. A. E.** “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”, *I.C.L.Q.* Octubre 1999.

**BUHALIS, D.:** “Destination management organizations and small and medium sized tourism enterprises”. Conferencia. Information Society Technologies for Tourism, Bruselas, 9 de julio de 2001;

## C

**CAFAGGI, A.:** “L’impresa a finalitá sociale” *Polítiche del Diritto* nº 4., Milano, 2000.

**CABEZAS HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>. T.,** “Europa, las regiones y el Derecho del Turismo”, y RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., “Algunas consideraciones sobre el turismo en la Unión Europea”, en SORIANO GARCÍA, J. E. (Dir.), CABEZAS HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup>. T. (Coord.), y otros, “Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico (Cáceres, 16 a 20 de Octubre de 2000)”, Ed. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002,

**CALDERÓN CALDERÓN, B.:** Entre la Hipertrofia normativa y la desordenación del territorio: una aproximación a los fundamentos históricos de la ordenación del espacio turístico en España. *Terra Nueva Etapa* nº 26, Universidad Central de Venezuela.2001

**CALS, J.:** *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Barcelona, Ariel.1974

**CALONGE VELAZQUEZ, A.:** *El Turismo. Aspectos Institucionales y actividad administrativa*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.

**CALLE VAQUERO, M. y GARCÍA HERNÁNDEZ, M.:** “Nuevas estrategias para la renovación del producto turístico urbano: El caso de las ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad”, Ponencia inédita presentada en VII Forum Internacional sobre las Ciencias, las Técnicas y el Arte, aplicadas al marketing. Academia y Profesión. Facultad de Ciencias Empresariales y Económicas. Universidad Complutense de Madrid, 24-25 de noviembre de 2005.

**CALLIZO SONEIRO, J.y LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.:** “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, en TUDEL ARANDA, J. (Edit), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública III, Zaragoza, 1999

**CALVO CHARRO, M.,** “Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios”, *REDA*, nº. 74,1992

**CÁMARA DE COMERCIO DE GRANADA,** Plan Estratégico para la creación de la AEI del Sector Turístico de la Provincia de Granada, Granada, 2007.

**CAMERDATA:** Epígrafes de I.A.E.: 67, 68, 721, 75, 96 y 98

**CAMILLERI, R.:** “Hostelería y Legislación”, Tecno: *Editur*, núm 199, Madrid, 1981.

**CANESTRELLI, E. and P. COSTA.** “Tourist Carrying Capacity. A Fuzzy Aproach”. *Annals of Tourism Research*. Vol. 18 (nº 2). 1991. Pp. 295-311.

**CANTERO RODRIGUEZ, J.:** “Nuevas reflexiones sobre la cláusula de prevalencia” *REALA*, nº 269, 1996.

**CAPPA MARIA.:** Especial Madrid 2020: El objetivo de atraer turistas fracasó en Londres, *La Marea*, 5 septiembre 2013.

**CAPUTI JAMBRENGHI V.:** Lineamenti dell’organizzazzione pubblica del turismo en *Politicche del turismo*, 1984.

**CASTILLO BLANCO, F.:** “Artículo 148. Competencias de las Comunidades Autónomas”, en ALZAGA VILLAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (2ª ed.), Edersa, Madrid, 1999.

**CATERBI SIMONA.:** “La nuova normativa in tema di turismo”, *Rivista Giuffré*, 2012, disponible en <http://bibliotecariviste.giuffre.it/> Anteprema (consultado por última vez el 6/7/2012)

**CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup> M. Y RPÉREZ GUERRA, R.;**” Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo”, *PAPERS DE TURISME*, N° 19, 1995.

**CEBALLOS MARTIN, M. M.:** Reflexiones sobre Ordenación Legislativa de las CCAA, en BOTE GOMEZ, V. *La Actividad Turística Española en 1998*, AECIT, Madrid, 1999

**CEBALLOS MARTIN, M<sup>a</sup>. M. y PEREZ GUERRA, R.:** Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo, *Papers de Turisme*, n° 19 de 1995

**CEBALLOS MARTÍN, M. Y PÉREZ GUERRA, R.:** “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, separata de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, 2009.

**CEBALLOS MARTÍN M. y otros.:** *Derecho de las actividades turísticas*, Editorial UOC, Barcelona, 2003.

**CHAMORRO MARTÍNEZ, V.:** La Alhambra. El lugar y el visitante. Patronato de la Alhambra y Generalife y Editorial Almuzara. Córdoba, 2006.

**CHICHARRO LÁZARO, A.:** El principio de subsidiariedad y el Derecho comunitario europeo-Tesis Doctoral-Universidad de Navarra, Pamplona , 2002.

**CHITI, M.P.:** *Profilo púbblico del turismo*, Milano, Giuffré Editore, 1970.

**CHITI, M.P.,** “La legge quadro sul turismo”, *in Regioni*, 1983

**CICLONE, R.,** “Turismo e turista nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria”, *Revista di Diritto Europeo*, n. 3, 1994.

**CIERCO SEIRA, C.:** “Simplificación administrativa y principio de precaución: ¿objetivos incompatibles?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n° 13, 2005.

**CIERCO SEIRA, C.:** “Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 19, 2009.

**CLIMENT BARBERÁ, J., BAÑO LEÓN, J. M.** (coord.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M.<sup>a</sup> Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

**COMISIÓN EUROPEA** (2001b): Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo. COM (2001), 665 final.

**COMISIÓN EUROPEA** (2007): Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo. Comunicación de la Comisión, COM (2007) 0621.

**COMISIÓN EUROPEA** (2010): “La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo” COM (2010) 352 final”;

**COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO**, de 1966, Capitulo IV.(Italia)

**CONSEJERÍA DE COMERCIO Y TURISMO, JUNTA DE ANDALUCÍA, PLANES EN EJECUCIÓN** Plan de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental, Plan Qualifica, disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio/opencms/organigrama/consejero/viceconsejeria/turismo/planificacionturistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp?tipologia=9> (consultado por última vez el 9 de junio de 2014).

**CONSEJERÍA DE COMERCIO Y TURISMO, JUNTA DE ANDALUCÍA, PLANES EN EJECUCIÓN** <http://www.juntadeandalucia.es/turismoycomercio/opencms/organigrama/consejero/viceconsejeria/turismo/planificacionturistica/instrumentos-intervencion-turistica/planes/index.jsp> (consultado por última vez el 9 de junio de 2014).

**CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE:** *Revista “Andalucía”* nº 1, de la JUNTA DE ANDALUCIA, 2007.

**COSCULLUELA MONTANER, L.:** *Manual de derecho administrativo I*, . (20.<sup>a</sup>ed.), Cívitas, 2009.

**CORCHERO PEREZ, M.:** *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Ed. Iustel, Madrid, 2008.

**CORCHERO PEREZ, M. y SANDIN MORA L.:** “Planes de excelencia y Dinamización turística”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 20, 2002.

**CORCHERO, M.:** Sección de otros Estudios y Documentos *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*. Nº 5 - Junio 2011.

**CORREYERO RUIZ, B.:** La Administración Turística Española entre 1936 y 1951. El Turismo al Servicio de la Propaganda Política, *Estudios Turísticos* nº 163-164, 2005

**COSTOYA PARDO, C.:** Marco en el que se ejerce la Potestad Normativa Municipal, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 14 Jun. 2013, Editorial LALEY disponible en: <http://revistas.laley.es/Content/Documento.asp>

## D

**DAVIDSON, R.,** "Tourism in Europe", Pitman Publishing, Londres, 1999.

**D'ANDREA, C.:** "I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 1 della 'manovra bis'", [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

**De ARRILLAGA, J. I.:** *Manual de Legislación Administrativa Turística*, Madrid, ET.1969.

**DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T.:** "Estado y mercado en un mundo global", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 25, 2005.

**DE OTTO y PARDO, I.:** "La prevalencia del Derecho del Estado", *Estudios de derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986.

**DEFER PIERRE, P.:** Historia universal del turismo Paris, Centre National d'Enseignement Turistique, 1958

**DETTORI SALVATORE.:** *La amministrazione pubblica del turismo, in Amministrazione pubblica e mercato del turismo*. A cura di MARCELLA GOLLA, ALBRETO ZITO e ANNA CICCETTI, Magliore Editore, Santarcangelo di Romagna (Italia), 2012.

**DIAMANTI ELISABETTA.:** Trattato di diritto amministrativo di CASSESE SABINO, Giuffré Editore, Milano, 2008.

**DIARIO IDEAL DE GRANADA,** Editorial, Noticia de prensa del diario Ideal de Granada, 20 de Marzo 2014

**DÍEZ PICAZO, L.M<sup>a</sup>.:** *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2ª edición, Thompson-Cívitas, Cizur Menor, Navarra, 2005



**DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. y MELGOSA ARCOS, F. J.:** “La ordenación del turismo en Castilla y León”, en la obra colectiva coordinada por SOSAWAGNER, F., *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000,

**DOMPER FERRANDO, J.:** *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol. I, Ed, Civitas, 1992,

**DURAN, PERE.:** Barcelona: L’herencia dels jocs (1992-2002), en Turisme: els impactes dels Jocs i de la seva imatge sobre el turisme ([http://olympicstudies.uab.es/b92/web/pdf/herencia\\_16.pdf](http://olympicstudies.uab.es/b92/web/pdf/herencia_16.pdf)) (consultado por última vez el 3 de febrero, 2014).

## E

**EDGELL, D.:** *International Tourism Policy*. Van Nostrand Reinhold. Nueva York, 1990.

**EDITORIAL DEL PERIÓDICO “El Universal”,** el día 3 de abril de 2014, Caracas

**ESCRIBANO COLLADO, P.:** “Artículo 13.17º: Promoción y ordenación del turismo”, en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), MAP-IEL, Madrid, 1987.

**ESTEVE, R. y FUENTES, R.:** *Economía, historia e instituciones del turismo en España*, Madrid, Pirámide, 2000

**ESTEVE PARDO, J.:** *El desconcierto del Leviatan, Política y derecho ante la incertidumbre de la ciencia*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2009

**ESTEVE PARDO, J.:** *Lecciones de Derecho administrativo*. Ed. Marcial Pons, Madrid- Barcelona-Buenos Aires, 2011.

**ESTEVE PARDO, J.,"**Turismo y Administración Local", en XI Congreso ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, Barcelona-Gerona, 1996

**ESTEVE PARDO. J.:** *Lecciones de Derecho Administrativo*, 4ª edición, Marcial Pons, 2014.

## F

**FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS.:** *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y prácticas.* [Elaborado por ROS Development & Planning, S.L.]. Madrid. FEMP / Secretaría General de Turismo, Madrid, 2008.

**FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.:** *Curso de Derecho Administrativo Turístico,* Madrid, Editorial Nacional, 1974

**FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.:** *Curso de Derecho Administrativo Turístico,* Madrid, Editorial Nacional, 1974, en GARCÍA SAURA, PILAR.: *Desarrollo sostenible y Turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental en la legislación turística española.* Universidad de Alicante, 2006, Tesis Doctoral.

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ. D.:** La Política Turística de la Unión Europea, II Congreso Internacional de Derecho del Turismo, Palma de Mallorca. 2011-

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.:** "La Política Turística de la Unión Europea", en VARIOS AUTORES, *Derecho y Turismo* (Actas de las III Jornadas sobre "Derecho y Turismo", celebradas en Ávila, en Noviembre de 1996), Andanzas III, Cuadernos de la Escuela Oficial de Turismo de Castilla y León, Ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999,

**FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ. D.:** La Política Turística de la Unión Europea, II Congreso Internacional de Derecho del Turismo, Palma de Mallorca. 2011

**FERNÁNDEZ FUSTER, L.:** *Historia general del turismo de masas,* Alianza Universidad Textos, Madrid, 1991.

**FERNANDEZ FUSTER, L.:** *Teoría y Técnica del turismo,* Editora Nacional, Madrid, 1981

**FERNADEZ RODRIGUEZ, C.:** *Derecho Administrativo del Turismo,* Marcial Pons, Madrid, 2001

**FERNANDEZ RODRIGUEZ, C.:** *Derecho Administrativo del Turismo,* 3º edición Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005,

**FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.:** "Los sentidos y contrasentidos del fomento del turismo en España", en MELGOSA ARCOS (Coord.), *Derecho y Turismo,* Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004.

**FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.:** “Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo”, dentro de la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981,

**FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R.:** “EL sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *REVL*, nº. 201, 1979,

**FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J.:** “Competencias y organización de las Administraciones Turísticas”, *Actualidad Administrativa*, 1999.

**FIGUEROLA, PALOMO, M.:** *Introducción al estudio económico del turismo*, Civitas Ediciones, Madrid, 2000

**FIGUEROLA PALOMO, M.:** *Economía para la gestión de la empresa turística. Producción y Comercialización*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1995.

**FIGUEROLA PALOMO, M.:** *Teoría económica del turismo*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1985.

**FORONDA ROBLES, C. Y GARCÍA LÓPEZ, A. M.:** “La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados”, *Cuadernos de Turismo*, 23, 2009.

**FORASASSI SARA.:** *Turismo Y Unión Europea* en GOLA, M., ZITO, A., CICCHETTI, A.: *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Italia), 2012.

**FRANCESCHELLI V. y MORANDI F.:** *Manuale di Diritto del Turismo*, 4ª ed., G. Giappichelli editore, Torino, 2010

**FRANCH, M.:** *Destination management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001

**FRANCHINI ,C.:** “Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo”, in *Giornal di Diritto Amministrativo*, 1995

**FUENTES GARCÍA, R.:** “Los Planes de Dinamización: una estrategia de desarrollo turístico de los destinos emergentes”, en V. BOTEY L. VALDÉS, *La actividad turística española en 1998*, Madrid, 1999.

## G

**GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C.:** “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, en *Anuario de Derecho Municipal*, 2008.

**GALLARDO CASTILLO, M.J.:** “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación” *Documentación Administrativa*, nº 259-260. 2001.

**GAMERO CASADO, E.:** “La ordenación legal del turismo en la región italiana de Lombardía”, *Revista Andaluza de derecho del Turismo*, núm. 1, 2009.

**GAMERO CASADO, E.:** del libro GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2008..

**GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T. R.:** “Curso de Derecho Administrativo I”, 11.ª Edición, Cívitas, 2002.

**GARCÍA DE ENTERRÍA, E.:** “La democracia y el lugar de la ley”, en *El derecho, la Ley y el Juez*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Cívitas, pag. 50, 1997

**GARCÍA RUBIO, F.:** *Derecho y Turismo*, Aquilafuente, Universidad de Salamanca, 2007.

**GARCÍA RUBIO, F.:** “La implantación de la Directiva europea y de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimiento y funcionamiento de las actividades turística”, *Actualidad Administrativa*, nº 2, 2010.

**GARCÍA HERNÁNDEZ, M.:** “La gestión de la visita pública de la alhambra y el Generalife de Granada. Flujos de visitantes y capacidad de acogida de un conjunto monumental próximo a la saturación”. En García Hernández, M. Turismo y conjuntos monumentales. *Capacidad de acogida turística y gestión de flujos de visitantes*. Valencia. Tirant Lo Blanch, 2003.

**GARCIA MACHO, R.:** “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre derecho estatal, autonómico y local”, en *Lecciones de Derecho del Turismo*, dir. por Ricardo García Macho y Andrés Recalde Castells, Ed. Tirant lo Blanch, 2000, en SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.: “La planificación turística en la legislación general sobre turismo”, iustel.com, *RGDA*, n.º 3, junio 2003.

**GARCÍA SAURA, P.:** *Desarrollo sostenible y Turismo. Análisis del régimen jurídico medio-ambiental en la legislación turística española.* Universidad de Alicante, 2006, pag. 86, Tesis Doctoral.

**GIANNINI e O. SEPE.:** “L’organizzazione turistica in Italia”, in *Rivista Diritto pubblico*,, 1996.

**COGLIANI Sloveig y GOLA Marcella, G.:** *L’Ordinamento del Mercato Turistico*, Giapichelli Editore, Torino, 2012.

**GOLA MARCELLA e GROPPI TONIA.:** L’organizzazione pubblica centrale nel settore del turismo, in *Diritto pubblico del turismo*, Maggioli S.p.A. , Republica di San Marino, 2005.

**GOLA MARCELLA, ZITO ALBERTO Y CICCHETTI ANNA.:** *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, (Italia) 2012,

**GOLA MARCELLA.:** *Evoluzione e prospettive della legislazione sul turismo.* Maggioli Editore, Santarcangelo dei Romagnola (Italia), 2002.

**GONZALEZ FERNANDEZ, J. J.:** “Duplicidades y competencias impropias de los Municipios: el ejemplo de Madrid”, artículo inserto en el blog sobre actualidad jurídica *¿Hay Derecho?*, disponible en <http://hayderecho.com/2012/08/23/duplicidades-y-competencias-impropias-de-los-municipios-el-ejemplo-de-madrid/> (consultado por última vez el 24/01/2013)

**GONZÁLEZ GARCÍA, J.V.:** “La transposición de la Directiva de servicios: Aspectos normativos y organizativos en el Derecho español”, *Revista Española de Derecho Europeo*,32, 2009.

**GONZALEZ MORALES, J.C.:** LA Comisión Nacional del Turismo y las primeras iniciativas para el fomento del turismo: La Industria de los Forasteros (1905-1911), *Instituto de Estudios Turísticos* nº 163-164. Secretaría General de Turismo, 2005

**GONZALEZ PEREZ, J.:** “El método en el Derecho administrativo” en *RAP*, nº 22, enero-abril 1957.

**GONZALEZ RIOS, I.:** “Turismo sostenible: implantación de energías renovables y eficiencia energética”, *Revista Andaluza del Derecho del Turismo*, Nº 3, 2010

**GOVERNA, F.:** “Del government a la governance. El canvi de les formes i les modalitats de l’acció colectiva en el camp urbà i territorial”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, nº41, 2001.

**GRANELL, F.**, “La adhesión a la Comunidad Europea y la empresa turística española”, *Estudios Turísticos*, nº 82, 1984

**GREATER LONDON COUNCIL, 1971** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T. CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 124, 1994.

**GREATER LONDON COUNCIL, 1974** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T. CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 124, 1994.

**GREATER LONDON COUNCIL, 1978** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T. CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 124, 1994.

**GREATER LONDON COUNCIL, 1980** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T. CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 124, 1994.

**GREATER LONDON COUNCIL, 1985** (Consejo Mayor de Londres), en SINCLAIR, T. CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 124, 1994.

**GUILLEN GALINDO, M.A.**: “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999

**GURRIA DI-BELLA, M.**: Fundamentos para una teoría turística del futuro, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 1995

## H

**HARDY, S., HART, T. y SHAW, T.**: The Role of Tourism in the Urban and Regional Economy, Regional Studies Association, Londres, 1990, en WILLIAMS ALIAN M.: Investigación turística en el Reino Unido: hechos y tendencias recientes, *Estudios Turísticos* nº 124, 1994.

**HEYMANN, Ph., FLORY, C., y ROSSELLIN, F.:** *La Europa de los turistas*, Comunidad Europea, nº 180, 1981,

**HERNÁNDEZ LÓPEZ, J.:** “La Directiva Servicios y su incidencia en el ámbito municipal. Apuntes de urgencia”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, Ed. La Ley, Madrid, 2009.

**HERRERO ANGUITA, J.:** *Estudio del turismo y proyecto para su desarrollo en España mediante la creación de un Consejo Nacional y constitución de la Compañía Hispano-americana de Turismo*, Barcelona, Requesens, 1926.

**HOSTELTUR.COM.:** Disponible en [http://www.hosteltur.com/141160\\_barcelona-batio-su-record-turistas-alojados-hoteles-ano-pasado.html](http://www.hosteltur.com/141160_barcelona-batio-su-record-turistas-alojados-hoteles-ano-pasado.html), 7 de marzo 2014 (Consultado por última vez el 7 de marzo de 2014).

**HOSTELTUR.:** [http://www.hosteltur.com.uy/136850\\_venecia-destino-jaque-turismo-masas-corrupcion.html](http://www.hosteltur.com.uy/136850_venecia-destino-jaque-turismo-masas-corrupcion.html), (Consultado por última vez el 14 Junio, 2014)

**HOSTELTUR.:** Avila, Barcelona, Toledo y Segovia podrían sufrir el "Síndrome de Venecia", 21 noviembre, 2009.

**HOWIE, F.:** *Managing the tourist destination*. Londres: Continuum, 2003

**HUZINKER Y KRAPF en BURKART, A. y MEDLIK, S.:** *Tourism: Past, Present and Future*. 2ª Edición. Heinemann Professional Publishing Ltd., Londres, 1981.

## I

**IANKOVA, S. P.:** *Evolución histórica del turismo*. Autoedición. Madrid, 1999

**ICTE** Instituto para la calidad turística española. Disponible en <http://www.ict.e.es/ESP/e/35/Marco-del-sistema/Marco-deactuacion>(consultado por última vez el 9 de junio de 2014)

**INFORME DE LA CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTES DE JUNTA DE ANDALUCÍA y SIMA, 2012.** <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/publicaciones/17345.pdf> (consultado por última vez el 28 de enero de 2014).

**Informe URBANTUR 2012**, Mayo 2013, Monitor de Competitividad Turística de los Destinos Urbanos Españoles. EXCELTUR, 2013..

**INVERSIONES** “Analisi dei fabbisogni formativi del settore Turistico-Alberghiero FONDIR, Rapporto conclusivo, Ambrosetti S.p.A., 2009.

**IMPARATO, EMMA A. e TORCHA FRANCESCO.**: Profili di diritto del turismo (Privato e Pubblico), Corso Istituzionale, Edizione Scientifiche italiane, Napoli , 2011.

**IMPARATO, EMMA.**: “Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità” *Rivista Giuridica dell’AMBIENTE*, Giufré editore, núm. 2, 2008,

**ISTAT**: Statistiche sul turismo, in Anuario turistico italiano 2012, págs. 465 y ss; Istat. VI Rapporto sul turismo italiano, Ministero del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo, Firenze, 2012.

**IZQUIERDO CARRASCO, M.**: “Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”, en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, AGUDO ZAMORA, M. (Coord.), Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007.

## J

**JAFAR SAFARI.**: La Cientificación del turismo, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 1994;

**JAIMEZ GAGO, M<sup>a</sup> I.**: “El plan general sobre el turismo de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 52

**JAIMEZ GAGO, M<sup>a</sup> I.**: *Políticas Públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

**JIMÉNEZ GARCÍA, M.**: *Turismo y Unión Europea: una propuesta de política comunitaria y de innovación comercial en el Mediterráneo europeo*, Tesis Doctoral-Universidad de Sevilla, Julio de 2009.

**JIMENEZ SOTO, I.**: “El difícil anclaje de las actividades deportivas en los espacios naturales protegidos, a través de los instrumentos de



ordenación”, en Libro Homenaje al profesor Rafael Barranco Vela, BALAGUER CALLEJÓN, F.; ARANA GARCÍA, E., Thomson Reuter, Cizur Menor, 2014.

**JIMENEZ SOTO, I.:** “Las Administraciones Públicas y el Control de las Actividades turístico-deportivas en los espacios protegidos”, en RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J. y DEL GUAYO CASTIELLA, I., *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el Siglo XXI. Homenaje al Profesor Eduardo Roca Roca*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2002

**JIMENEZ SOTO, I.:** “La Protección de los Espacios Naturales” en TORRES LOPEZ, M.A. y ARANA GARCÍA, E. *Derecho Ambiental (Adaptado al EEES)*, Tecnos, Madrid, 2012.

**JIMENEZ SOTO, I.:** en JIMENEZ SOTO, Ignacio y ARANA GARCÍA, Estanislao (Directores).: *El Derecho Deportivo en España 1975-2005*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo Comercio y Deporte, Sevilla, 2008.

## **K**

**KANDAMPULLY, J., MOK, C. y SPARKS, B. A.:** *Service quality management in Hospitality, Tourism, and Leisure*, Haworth Press, Nueva Cork, 2001

**KELLER, P.:** “Destination Marketing: Strategic Area as Inquiry”. En: MANENTE, M.; CERATO, M.: *From Destination to Destination Marketing and Management*. Venecia: Libreria Editrice Cafoscarini, 2000.

**KINNEAR, T. C. y TAYLOR, J. R.:** *Investigación de mercados: Un enfoque aplicado*. McGraw Hill, Méjico, 200

## L

**LA RIVA VEGAZZO, I.:** “Planificación estratégica y turismo”, Boletín-turístico.com, octubre 2012, disponible en <http://www.boletinturistico.com/component/k2/item/4503-planificaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-y-turismo> (consultado por última vez el 25 de mayo 2014).

**LACOSTA ARAGÜÉS, A. J.:** Los instrumentos de planificación y gestión turística en el ámbito local. Aproximación a su implantación y desarrollo en Aragón, *Economía Aragonesa*, 26, 2005.

**LACOSTA, ARAGÜÉS, J.:** “La introducción de criterios de sostenibilidad ambiental en la gestión de los municipios turísticos: la iniciativa Municipio Turístico Sostenible”, en LACOSTA, J. (coord.): *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?*, Universidad de Zaragoza, 2006.

**LANFANT, M.F.:** “EL Turismo en el proceso de internacionalización”, *Revista internacional de Ciencias sociales*, n.º 1, UNESCO, París, 1980

**LAINFORMACION.COM.:**

viernes, 31/01/14, [http://noticias.lainformacion.com/meteorologia/venecia-se-prepara-para-el-cambioclimatico\\_8C6u9bJ6D32CqpgZsQYoF5/](http://noticias.lainformacion.com/meteorologia/venecia-se-prepara-para-el-cambioclimatico_8C6u9bJ6D32CqpgZsQYoF5/)

**LIROLA DELGADO, I.:** “Reflexiones en torno a una política comunitaria del turismo”, *Revista de Instituciones Europeas*, número 3, 1998

**LINDE PANIAGUA, E.:** “Libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008.

**LONDON TOURIST BOARD, 1987 (LTB)** pág. 9, en SINCLAIR, T., CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, n.º 124, 1994.

**LONDON TOURIST BOARD, 1990 (LTB)** pág. 16, en SINCLAIR, T., CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, n.º 124, 1994.

**LONDON TOURIST BOARD, 1994 (LTB)** pág. 18, en SINCLAIR, T., CLEWER, A. Y PACK, A.: Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios Turísticos*, n.º 124, 1994.

**LOPEZ BONILLA, J.M. y LOPEZ BONILLA, L. M.:** “La Capacidad de Carga Turística: revisión crítica de un instrumento de medida de sostenibilidad” en *El Periplo Sustentable*, n.º 15, 2008.

**LOPEZ GARCÍA, C.:** “Problemas de aplicación de la cláusula de Prevalencia del derecho del Estado” *REALA*, nº 304.2007

**LOPEZ MENUDO, F.:** “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”, *Revista española de la función consultiva*, nº 14 , 2010.

**LÓPEZ PALOMEQUE F.:** La Estrategia del Turismo Metropolitano: el caso de Barcelona, *Revista Estudios Turísticos*, nº 126, 1995.

**LÓPEZ I PALOMEQUE, F.:** Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico, En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 28,1999.

**LOPEZ PELLICER J. A.:** “Autonomía territorial y competencias municipales: el pacto local autonómico con especial referencia a la región de Murcia”, *REALA*, nº 291, 2003.

**LOZANO CUTANDA, B.:** “Ley Ómnibus: Una revolución en las técnicas de intervención administrativa (Silencio Positivo, Declaración Responsable y comunicación Previa)” ,*Working Paper IE Law School*, Madrid, 2010.

**LUCIANO PAREJO A.:** “La modernización del gobierno local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 668, 2005

## **M**

**MALO, M.:** “Il sistema delle fonti”, en FRANCESCHELLI, V. y MORANDI, F. (Eds.): *Manuale di Diritto del turismo*, Giapichelli, Turin, 2007.

**MANENTE, M.; CERATO, M.:** From Destination to Destination Marketing and Management. Venecia: Libreria Editrice Cafoscarini, 2000

**MARRANGHELLO L. F.:** La riforma del turismo, Sal Editore, Lugano, 2001,

**MARIOTTI ANGELO.:** Reccolta di studi sul turismo, Roma, Grafiche Scala Editrici, 1974, en Tesis doctoral de Francisco Muñoz Escalona: Crítica de la economía turística: Enfoque de Oferta versus Enfoque de Demanda. Univ. Complutense. Madrid, 1992

**MAROTA GIUSEPPE Y DE ANGELIS, MARCO.:** “Modelos de gobernanza para los sistemas turísticos locales: la experiencia de la iniciativa comunitaria leader”. En: *Nuovi Turismi e Politiche di Gestione della Destinazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

**MARTÍN MATEO R., MARTÍN RETORTILLO L. y VILLAR PALASÍ J. L.:** “Aspectos jurídicos-administrativos del turismo”, en I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid.,1970,

**MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.:** *Derecho administrativo económico*, vol. I, La Ley, 1988.

**MARTIN SIMMONS.:** El caso de Londres: Gobierno y sistemas de gestión del planeamiento, *URBAN*, nº 5, UPM, 2000.

**MARTINI, U. y FRANCH, M.:** “E-Tourism Project Research Areas and Second-Year Results”. 2002. <http://www.cs.unitn.it/etourism/>.

**MARTINI, U.** “Da luoghi a destinazioni turistiche. Ipotesi di applicazione del destination management al turismo alpino”. En: FRANCH, M.: *Destination management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001

**MARTÍNEZ DE SALINAS Y MENDOZA, E.:***Textos legales: Turismo*, 2 vols., Secretaría General Técnica del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1958-1963.

**MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.:**“Cooperación y subsidiariedad intermunicipal”, *REALA*, nº 302, 2006.

**MARTÍNEZ LEAL, B. & ROJO GIL, R.:** *Recursos turísticos*, Paraninfo, Madrid, 2012.

**MAYER, O.:** *Derecho administrativo alemán*, tomo I, Parte general, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1949.

**MAYNTZ, R.:** “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Reforma y Democracia*, nº 21, 2001

**MEDINA JURADO, P.:** “La nueva ordenación de los establecimientos y servicios turísticos en Andalucía tras la implantación de la Directiva Europea de Servicios. Las competencias municipales”. *Revista CEMCI*, nº 12/13, 2011.

**MELGOSA ARCOS, F. J.:** “Administraciones locales y turismo: el Municipio Turístico”, en *Administración local: Estudios en Homenaje a*

*Ángel Ballesteros”* , edición nº 1, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Madrid, 2011.

**MELLADO RUIZ, L.:** “Directiva de Servicios y simplificación administrativa: un paso adelante en la racionalización de la organización y actuación administrativa”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, junio 2011.

**MELONI MAURICIO.:** La Istituzione di governo nel settore turístico, en *Manuale di Diritt del Turismo*, a cura di: TASSONI G.,FRANCESCHELLI V. e MORNADI F.,Giappichelli Editore, Torino, 2010

**MENA, F. J.:** “Mercado turístico mundial y europeo. Mercado único”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, nº 13, 1992.

**MERINERO RODRIGUEZ, R., BETANZOS MARTÍN, J.M. y DORADO RUBÍN, M.J.:** “La Planificación turística de escala subregional: una aproximación a sus características básicas en Andalucía” *CIUDAD Y TERRITORIO, ESTUDIOS TERRITORIALES*, Nº 178, 2013.

**MESSINA, GIOVANNI.:** La promozione istituzionale dell’Italia come destinazione turistica. L’ENIT fra operatività e potenzialità. Tesi di Laurea Magistrale, 2010.

**MILLON-DELSOL, Ch.:** L’Etat subsidiaire, PUF, Paris, 1992

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA.:** *Planes de Excelencia y Dinamización Turística*, Madrid, 1998.

**MIRABELL, IZARD, O. (coord.), ARCARONS, CAPELLÁ, GONZALEZ, Y PALLÁS.:** *La Gestión Pública del Turismo*, UOC, Barcelona, 2010.

**MOLINA DEL POZO, C. F.:** “Una contribución al desarrollo de las regiones: iniciativas de la Comunidad Europea en materia de turismo”, en VARIOS AUTORES, *Libro Homenaje al Prof. José Luis Villar Palasí*, Ed. Civitas, Madrid, 1989

**MOLINA MOLINA, Á. L.:** “Viajeros y caminos medievales”, *Cuadernos de Turismo*, nº 4, 1999,

**MONTERO PASCUAL, J.J.:** “La libre prestación de servicios en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 14, 2008.

**MORENO GARRIDO, A.:** Turismo de élite y Administración Turística de la época (1911-1936), *Estudios Turísticos* nº 163.164, 2005 Secretaría General de Turismo

**MORILLAS JARILLO, M. J.:** “Legislación: Ley de Turismo. Acción voluntaria. Jurisprudencia del TJUE y del TS”. *Derecho de los Negocios*, Nº 258, marzo 2012, La Ley digital.es

**MOUSSIS, N.:** “Vers une Politique Communautaire du Tourisme”, *Revue du Marché Commun*, n. 266/1983.

**MUÑOZ DE ESCALONA, F.:** *Crítica a la economía del turismo: enfoque de oferta versus enfoque de demanda*, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Aplicada III, Universidad Complutense, Madrid, 1992

**MUÑOZ DE ESCALONA Y LAFUENTE, F.:** *El turismo explicado con claridad. Autopsia del Turismo. 2ª parte*. Eumed, edición electrónica, 2007.

**MUÑOZ MACHADO, S.:** “Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios”, *Revistas General de Derecho Administrativo*, nº 21, 2009, pág. 1.

## N

**NIETO, A.:** *La “nueva” organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1996.

**NOGUÉS PEDREGAL, A, M.:** Genealogía de la difícil relación entre antropología social y turismo. PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, nº 1, 2009

**NOGUEIRA LÓPEZ, A.:** “Entidades colaboradoras con la Administración, libre prestación de servicios y régimen de control preventivo de actividades”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, número 16, 2009.

**NOTARSTEFANO, C.:** *Lineamenti giuridici delle attività turistiche*, Caducci Editore, Bari, 2007.

**NUÑEZ, T. A.:** “Tourism, tradition and acculturation: weekendismo in a Mexican village”. *Ethnology*, 2(3), 1963.

**NUÑEZ LOZANO, M. del C.:** “Aproximación al régimen jurídico de las Declaraciones responsables y Comunicaciones previas” *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, Junio 2011.

## O

**OBSERVATORIO TURÍSTICO DE LA PROVINCIA DE GRANADA,** Patronato de Turismo de la Provincia de Granada, 2012

**OCSE.:** Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (in corso di pubblicazione), *Italy Tourism Policy Review*, Parigi, , 2011

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO.:** página Web oficial, [www.unwto.org](http://www.unwto.org). Documento Panorama OMT del turismo mundial, edición 2011, pag. 3 (Última consulta 30/04/2012)

## P

**PALAZZI, FRANCESCA.:** “L’ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito”, *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2008.

**PALUMBO, FRANCESCO.:** Dal progetto alla realizzazione e gestione di un Sistema Turistico Locale: le Linee Guida, Formez, Seminario “I sistemi turistici locali nella realtà dei fatti: nascita, sviluppo e consolidamento”, Roma, 28

febraioe1marzo2007.<http://db.formez.it/ArchivioNews.nsf/ee3f43a5c7da639ac1256f3b004ab253/7d8600d404d38590c125729d0029faed/Testo/M2/s2%2520Palumbo.pdf?OpenElement>

**PANIZA FULLANA, A.:** “El derecho del Turismo en la Unión Europea, regulación actual, novedades normativas y propuestas de futuro”, *Estudios Turísticos*, nº 184/2010

**PARADA VÁZQUEZ, J.R.:** *Revista Teoría y realidad constitucional*, nº. 4, pag. 45, 1999

**PARADA VÁZQUEZ, R.:** *Derecho Administrativo*, Vol. I (Parte General), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2008.

**PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ-BLANCO, A., y ORTEGA ALVAREZ, L.:** *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, Barcelona, 3ª edición 1994.

**PAREJO ALFONSO, L.:** "La Directiva Bolkenstein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado "autoritativo"? *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 32, 2009.

**PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A., ORTEGA ALVAREZ, A.:** *Manual de derecho Administrativo*, vol. 2, 5ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1998

**PAREJO ALFONSO, L.:** "La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 6, 2009.

**PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ BLANCO, A. y ORTEGA ALVAREZ, A.:** *Manual de derecho Administrativo*, vol. 2, 5ª edición, Editorial Ariel, Barcelona, 1998, en SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.: "La planificación turística en la legislación general sobre turismo", *iustel.com, RGDA*, n.º 3, junio 2003..

**PELLEJERO, MARTINEZ, C.:** *El Instituto Nacional de Industria en el sector turístico: ATESA (1949-1981) y ENTURSA (1963-1986)*, Málaga, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga, 2000

**PELLEJERO MARTINEZ, C.:** "Organización administrativa e intervención del Estado en el sector Turístico: 1951-1977", *Estudios Turísticos*, n.º 163-164 2004, *Instituto de Estudios Turísticos* Secretaría General de Turismo Secretaría de Estado de Turismo y Comercio

**PEREZ DE LA CRUZ BLANCO. A.:** "Contratos Turísticos" en *Curso de Derecho Mercantil*, Madrid, Cívitas, pags. 275-296, 2001

**PERÉZ FERNANDEZ, J. M.:** *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

**PÉREZ GUERRA R.:** "La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros: estudio comparativo en el derecho turístico español", *Documentación Administrativa* número 259-260.

**PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M. M.:** *La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, Comares, Granada, 2000.

**PEREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTIN, Mª M.:** "Las Competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo" en *Estudio sobre el derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008.

**PEREZ MARTOS, J.:** EL Código de Turismo. *Revista Andaluza de Administración Publica* nº 67, 2007



**PEREZ MONGUIÓ, J. M.:** *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pág. 472

**PÉREZ MONGUIÓ, J.M.:** “El turismo activo”, en *Estudios sobre Derecho andaluz del Turismo*, Junta de Andalucía, 2008.

**PÉREZ MORIONE, A.:** “Derecho Mercantil”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, nº 56, 2011.

**PLA ESTRATÉGIC DE TURISME DE LA CIUTAT DE BARCELONA 2015.:** Turisme de Barcelona, Ajuntament de Barcelona y Cambra de Comerç de Barcelona, 2009. <http://www.turismebcn2015.cat/8> (Consultado por última vez, el 10 de febrero de 2014)

**PLAN ESTRATÉGICO 2004-2014 DE VENECIA.** <<<http://www.comune.venezia.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1038#9aa401>>>

**PLAN GLOBAL DE DESARROLLO TURÍSTICO DE LA PROVINCIA DE GRANADA, 2011-2015,** Diputación Provincial de Granada, 2011.

**PLAN ESTRATÉGICO DE LA PROVINCIA DE GRANADA, 2009-2012.** Cámara de Comercio de Granada.,2009.

**PRADOS PRADOS, S.:** “La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo”, *Estudios sobre Derecho Andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

**PRADOS PRADOS, S.** “Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo”, en *Estudios sobre Derecho Andaluz del Turismo*, 2008,

**PRESENZA, Á.:** “El desempeño de un destino turístico. ¿Quién gestiona el destino? ¿Quién realiza el rol auditor?” *ANALISIS TURÍSTICO*, nº 2, 2º semestre de 2006.

**PRZECLAWSKI, K.:** *Tourisme, rencontre des cultures, Introduction a la Sociologie du Tourisme.* Institut de la Recherche sur la Jeunesse. Varsovia, 1976

**PONTIER, J-M.:** “La subsidiarité en Droit Administratif”, *RDP*, 6, 1986.

:

**POTIER, F.:** “Les métamorphoses du tourisme”, *Revue Sciences Humaines*, número de junio, 1997.

**PORRAS OLALLA, G.:** La promoción del Turismo en el marco de la Unión Europea *Revista Estudios turísticos*, nº 152, 2002

## Q

**QUINTANA CARLO, I.:** *Legislación Turística básica*, Tecnos, Madrid, 1997, en PEREZ FERNANDEZ, J.M.: *Derecho Público del Turismo*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

## R

**RANELLETI, O.:** “Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative”, *Riviste italiana per le Scienze giuridiche*, nº 51, 1894, vol. XVII.

**RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.:** “El impacto de la Directiva de Servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación” *Revista Jurídica de Navarra*, nº 49, 2010.

**RAZQUIN LIZÁRRAGA, M.:** “Organización local del turismo” en *III Congreso de Turismo, Universidad y Empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

**RENNA, M.:** “La nuova legge quadro sul turismo; lo Stato ritorna protagonista”, in *Giornale diritto amministrativo*, 2001.

**RINGBECK, B.:** *Management Plans for World Heritage Sites. A practical guide*. (2008). German Comision for UNESCO, 2008

**RIVAS, J. y MAGADAN, M.:** *Planificación turística autonómica. Dimensiones y perspectivas*. Septem Ediciones, Oviedo, 2008.

**RIVERO YSERN, J.L.:** *Manual de Derecho Local*, 5ª ed., Thomson-Civitas, Madrid., 2004.

**RIVERO YSERN, E.:** “La actividad de intervención en la Directiva de Servicios: autorizaciones administrativas, declaraciones responsables y comunicaciones previas” en *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Cívitas, Madrid, 2009,

**RIVERO YSERN, E.:** “Autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones previas. Reflexiones sobre la actividad de intervención en la Directiva 2006/123/CE” *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, 2011

**RIVERO YSERN, J. L.:** *Entidades locales y Turismo. Especial referencia al Municipio Turístico.* Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008,

**ROCA FERNANDEZ-CASTANYS, M. L.:** “La promoción de los recursos turísticos en Andalucía”, en *Estudios sobre Derecho andaluz del Turismo*, Junta de Andalucía, 2008.

**ROCA ROCA, E.:** Políticas públicas y Turismo, *Revista Documentación Administrativa* 259-260, 2001.

**ROCA ROCA, E.:** “Administración Pública y Turismo”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, 2001, Madrid.

**ROCA ROCA, E. CEBALLOS MARTÍN, M<sup>a</sup> M.; PÉREZ GUERRA, R.:** *Código de Turismo* Editorial Aranzadi, 2007.

**ROCA ROCA, E. CEBALLOS MARTIN, M. Y PÉREZ GUERRA, R.:** *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería, pag.46, 1998

**ROCA ROCA, E., y PEREZ MARTOS, J.,** “Administración Municipal y Turismo”, publicado en *XCongreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo*, CEDECS Editorial, Barcelona, 1998,

**ROCELLA. A.:**”Turismo, articuloa 43/46, in Commentario al decreto legislativo de 31 di marzo, n. 112, recante” <<Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti local, in attuazione del capo I della legge de 15 de marzo 1997, n.59 >>, in *Regioni*, 1998.

**ROCHA CENTENO, R.:** *Metodología de la investigación aplicada al turismo: casos prácticos.* Editorial Trillas, México, 1992

**RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.:** “La distribución de competencias en materia de turismo” *Documentación Administrativa* nº 259-260,2001.

**RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.:** “Sobre la distribución de competencias en materia de turismo” *Estudios Turísticos*, 2004.

**RODRÍGUEZ DE LEÓN, R.:** Texto de la intervención del Secretario General Técnico de la Consejería de Turismo y Deporte, en la mesa Redonda sobre “La futura ley del Turismo de Andalucía” celebrada en Málaga el 21 de mayo de 1998 dentro de las jornadas I y II de Derecho Turístico.

**ROGER FERNÁNDEZ, G.:** *El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant lo Blanch, 2002.

**RODRÍGUEZ FONT, M.:** “Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local”, en *Anuario del Gobierno Local*, 2009.

**RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.:** “Reflexiones sobre la reforma y modernización de la Administración Pública”, *Actualidad Administrativa*, 1, 1995.

## S

**SABÁN GODOY, A.:** “Administraciones Públicas y Sector turístico”, en SORIANO GARCÍA, J.E.(Dir) *Congreso de Derecho Administrativo Turístico*. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002

**SALGADO CASTRO, A.:** “La distribución de competencias en materia de turismo” *RAAP* nº 9, 1996.

**SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.:** “Administración electrónica y directiva de servicios: ¿al servicio del mercado o paradigma de buena administración?”; en RIVERO ORTEGA, R. (Dir.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, 2009.

**SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.:** “Administración electrónica para la prestación de servicios en el mercado europeo”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 317, Junio, 2011.

**SANCHO, A.** (dir.) et al.: *Introducción al turismo*, Organización Mundial del Turismo (OMT), Madrid, 1998 de A. Mathieson y G. Wall (1986),

**SANJUÁN GARCÍA, P.:** “La prestación de servicios en la Unión Europea: de la Directiva Bolkestein a la Ley Ómnibus”, *Lex Nova, La Revista*, nº 58, 2009.

**SANTANA, A.:** *Antropología y turismo*. Barcelona, Ariel, 1997

**SALGADO, A.:** “La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en Aragón: una propuesta”, en el vol. colectivo *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, pag. 88,1996

**SALGADO CASTRO, A.:** “La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Una propuesta” en TUDELA ARANDA (dir.) *Estudios sobre el Régimen jurídico del turismo*. Diputación de Huesca, 1997.

**SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. y VILLAREJO GALENDE, H.:** “La Directiva de servicios y la regulación de los grandes establecimientos comerciales en Navarra”, *Revista Jurídica de Navarra*, número 44, 2007.

**SANZ DOMÍNGUEZ, C.,** “Competencias sobre turismo (Comentario al artículo 71”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.), Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008.

**SANZ, N.:** “El patrimonio urbano inscrito en la lista de Patrimonio Mundial en América Latina y Caribe”. En P. Salmerón Escobar y N. Sanz (Coords.), *El paisaje histórico urbano en las ciudades históricas patrimonio mundial. Indicadores para su conservación y gestión*. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico – Centro del Patrimonio Mundial (UNESCO). Ed. Consejería de Cultural (Junta de Andalucía). Sevilla, 2009.

**SARMIENTO, D.:** *El Soft-Law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008.

**SERENO, ANTONIO.:** “Turismo tra passato e futuro”, *R d T Rivista del turismo*, nº 3, 2008.

**SINCLAIR, T., CLEWER, A. y PACK, A.:** Estrategias del Turismo Metropolitano: el caso de Londres, *Revista de Estudios turísticos*, nº 124, 1994.

**SOCIAS CAMACHO, J. M. y TRIAS PRATS, B.:** “La planificación turística en la legislación general sobre turismo”, iustel.com, *RGDA*, n.º 3, junio 2003.

**STOKER, G.:** “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 155, 1998

**SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M. P.:** “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos” en *I Congreso de Turismo*, Tirant lo Blanch, 1999.

## T

**TAMMA, M.:** “Destination Management: gestire prodotti e sistemi locali di offerta”. En: FRANCH, M. *Destination management: alla ricerca di una soluzione possibile*. Turín: Giappichelli, 2001.

**TASSONI GIORGIO, FRANCESCHELLI VINCENZO e MORANDI, FRANCESCO.:** *Manuale di Diritto del Turismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2010

**TEDESCHINI, FEDERICO.:** *Diritto pubblico per il turismo*, Centro italiano di studi superiori: sul turismo, Milano, 1998.

**TEDESCHINI, FEDERICO.:** *Enciclopedia del Diritto*, 45, Giuffré editore, 1992.

**TEJEDOR BIELSA, J.:** *La garantía constitucional de la unidad del Ordenamiento en el Estado autonómico*, Civitas, Madrid, 2000.

**TENA PIAZUELO V.:** “El Turismo”, Capítulo VII de la Parte V, de la obra dirigida por J. Bermejo Vera, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 5ª edición, ed. Cívitas, Madrid, 2001.

**TENA PIAZUELO, V.:** en BERMEJO VERA, J. (Dir.), y otros, *Derecho Administrativo. Parte especial*, 7ª ed., Ed Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007,

**TORNOS MAS, J.:** “Competencias Municipales para la ordenación y gestión de los servicios públicos” *REALA*, 1990, nº 245.

**TORNOS MAS, J.:** “La simplificación procedimental en el Ordenamiento español”, *RAP*, nº 151, 2000.

**TORRES CAZORLA, Mª I.:** “La normativa comunitaria en materia turística y su aplicación por el Tribunal de Justicia Comunitario” *Revista Andaluza de Derecho del turismo* nº 4, 2010.

**TORRES LANA, J. A.:** La protección del turista como consumidor, Tirant lo Blanch, Valencia, pags., 63-66, 2003

**TOURSPAIN:** Instituto de Estudios Turísticos, página web oficial, [www.iet.tourspain.es](http://www.iet.tourspain.es), documento estadístico FAMILITUR, correspondiente al año 2010.(Última consulta 12/03/2012)

**TOUCHE Ross.:** London Tourism Impact Study, London, 1988.

**TRENTINI ANTONELLA.:** *La Riforma del Turismo*, Maggioli Editore, Republica San Marino, 2001.

**TRIPODI, ENZO M<sup>a</sup>, CARDOSI GIANCARLO.:** *Il Codice del Turismo*, Maggioli Editore, Republica San Marino, 2011.

**TROITIÑO VINUESA, M.A.:** “Ciudades Patrimonio de la Humanidad y turismo: un marco general de referencia”. En M.A. Troitiño Vinuesa, M de la Calle Vaquero, A. Ruiz Lanuza y C. Hiriart Pardo (Coords.), *Dinámicas funcionales del turismo y sus impactos en las Ciudades Patrimonio de la Humanidad. Estudios comparados entre España y México. Guanajuato (México). Ed. Universidad de Guanajuato, 2010.*

**TROITIÑO VINUESA, M. A., GARCÍA HERNANDEZ M. y CALLE VAQUERO, M.:** “Las actividades turísticas-recreativas en los Planes de Gestión de los Sitios Patrimonio Mundial. El caso de Aranjuez, Paisaje cultural de la Humanidad”, *Cuadernos de Turismo*, nº 27, 20

**TROITIÑO VINUESA, M.A.:** Centros Históricos: nuevos procesos y actividades económicas. Turismo y Estrategias de Cualificación y Dinamización. PLAN Y GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA REHABILITACIÓN DE LOS CENTROS HISTÓRICOS, FEMP, Cuenca. 2006.

**TROITIÑO VINUESA, M.A.:** “Turismo y Sostenibilidad: La Alhambra y Granada”. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 2000.

**TROITIÑO VINUESA M.A.:** “Estrategias Sostenibles en Destinos Patrimoniales: de la Promoción a la Gestión Integrada e Innovadora”, *Revista de Estudios Turísticos* nº 172-173, 2007.

**TROITIÑO, M. A.; PRAT, F.:** Toledo 21: Una estrategia turística para una ciudad Patrimonio de la Humanidad. Cámara de Comercio e Industria de Toledo. 1998.

**TROISI MICHELE.:** La Rendita turística: teoria e fatti, Bari, Università di Bari, 1942

**TUBERTINI, CLAUDIA.:** “Las formas de asociación y de cooperación entre los entes locales en Italia”, en CLIMENT BARBERÁ, J., BAÑO LEÓN, J. M. (coords.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M.<sup>a</sup> Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.

**TUDELA ARANDA, J.:** "Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en MELGOSA ARCOS (Ed.), *Derecho y Turismo*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004.

**TUDELA ARANDA, J.:** *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Madrid, 1997

**TUDELA ARANDA, J.:** Régimen jurídico de los Recursos turísticos, *Revista aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999.

**TUDELA ARANDA, J.:** “La Administración turística”, *Revista aragonesa de Administración Pública*, nº 15, 1999.

**TUDELA ARANDA, J.:** La Ley y el Reglamento en el Derecho del Turismo. *Revista Documentación Administrativa* nº 259-260, pag 103, 2001

**TUDELA ARANDA, J.:** *Derecho y Turismo*, Aquilafuente 79, Edit. Universidad de Salamanca, 2004,

**TURESPAÑA.:** Histórico de la Política Turística en España, Secretaría de Estado de Turismo, 2013.  
<http://www.tourspain.es/eses/VDE/Paginas/HistoricoPTE.aspx>(consultado por última vez 10 Febrero, 2014)

## U

**UIOOT**, Documentation UIOOT SG/413, Genève

**UNESCO-WHC** (2007): Case studies on climate change and World Heritage, UNESCO-WHC, Paris, (Online), available: [http://whc.unesco.org/documents/publi\\_climatechange.pdf](http://whc.unesco.org/documents/publi_climatechange.pdf) (Último acceso: 12 abril 2010).

**UNWTO and UNEP.:** Climate Change and Tourism: Responding to global challenges. Madrid. UNWTO (2009): Tourism Highlights 2009 Edition. <http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/UNWTO>, 2008

**UNWTO** Tourism Highlights, 2012 Edition



## V

**VALDÉS PELÁEZ, L.:** “El turismo en la Unión Europea”, *Papers de Turismo*, nº 17, 1995

**VALDÉS PELÁEZ, L.:** “La política turística de la Unión Europea,” *Quaderns de Política Económica. Revista electrónica*. 2ª época, Vol.7, Mayo.-Agosto. 2004.

**VALDÉS PELÁEZ, L., y DEL VALLE TUERO, E. A.:** “Políticas de la Unión Europea en materia de turismo”, *Estudios Turísticos*, nº 184, 2010,

**VALLS TUÑÓN, G.:** Código de Turismo. *Revista de Analisis Turistico*, nº4, 2007.

**VAN DER BORG, J.:** “Tourism Management in Venice, or How to Deal with Success” in D. TYLER, Y.; GUERRIER and M. ROBERTSON. *Managing Tourism in Cities. Policy, Process and Practice*. John Wiley & Sons. West Sussex, 1998.

**VAN DER BORG, J.:** La capacità di carico: limite allo sviluppo turistico? CRESCITA TURISMO. Clamoroso studio su Venezia 10 milioni di turista ditroppo.<<[http://www.italianostravenezia.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=729&Itemid=174&lang=it&limitstart=4](http://www.italianostravenezia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=729&Itemid=174&lang=it&limitstart=4)>>

**VAN DER BORG, J.:** “El Turismo y las Ciudades Artísticas: El caso de Venecia”, *Revista de Estudios Turísticos*, n.º 126, 1995.

**VAN DER BORG, J. y RUSSO, A.:** “Lo sviluppo turistico di Venecia: analisi territoriale e scenari di sostenibilità”, *Working paper FEE*, 07, 1997.

**VANDELLI, L.:** *El poder local, su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, Madrid, 1992.

**VANDELLI, L.:** *Le forme associative tra enti territoriali*, Milán, Giuffrè, 1992

**VARRONE CLAUDIO.:** Introduzione al código del turismo: dall'esercizio della delega al d. lgs. n. 79/2011, en *L'Ordinamento del Mercato Turistico*, COGLIANI SOLVEIG; GOLA MARCELLA, G. Giapichelli Editore, Torino, 20

**VELASCO CABALLERO F. (Dir.):** *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, 2010,

**VELASCO GONZALEZ. M.:** *La política turística. Gobierno y administración Turística en España ( 1952-2004)*, Tirant lo Blanch, valencia, 2004

**VELASCO GONZÁLEZ, M.:** “La política turística de la Administración Española”, en *La actividad turística española en el 2003*. Madrid, AECIT/Ed. Universitaria Ramón Areces 3). Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004 pág. 103-

**VERA, J.F., LÓPEZ PALOMEQUE, F., MARCHENA, MJ. y ANTÓN, S.:** *Análisis territorial del Turismo*, Ariel, Barcelona, 1997

**VILLANUEVA CUEVAS, A.:** La necesidad de una nueva perspectiva de la legislación autonómica en materia de turismo. *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 28, 2011

**VILLAFRANCA, M. M. y SALMERÓN, P. (Dir.):** *Plan Director de la Alhambra y Generalife*. Patronato de la Alhambra y Generalife. Consejería de Cultura. Granada, 2010.

**VILLAR PALASÍ, J.L.:** "Prólogo", en Fernández Álvarez, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1974

**VIVAS, D. (Dir.):** *El desarrollo Turístico en Andalucía; Estado de la Cuestión*, Junta de Andalucía, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, 2010.

**VOGELER, C. y HERNÁNDEZ ARMAND.:** *El mercado turístico. Estructura, operaciones procesos de producción*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, Págs.91 y 92.

## W

**WILLIAMS, A. M., y SHAW, G.:** Tourism: candyfloss industry or job generator, *Town Planning Review*, vol. 59, 1988.

**WILSON, David y GAME, Chris.:** *Local Government in the United Kingdom*, 4º ed., Palgrave, China, 2006

## **SENTENCIAS CONSULTADAS**

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-134/11, de 16 de febrero de 2012

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-83/10, de 13 de octubre de 2011

SAN, de 22 de octubre, de 2009, JUR 2009\444350

STS, de 28 de octubre, de 2009, (RJ 2010/1212).

STSJ de la Comunidad Valenciana, de 12 de mayo del 2008.

STC 247/2007, de 12 de diciembre, F.J. 13, letra b .

STC 86/1993, de 8 de marzo, RR Ar. 86, F.J. 11,

STC 123/84, RR Tribunal Constitucional 184/123, F.J. 5.

STC 76/1983, de 5 de agosto

STC 150/1990, de 4 de octubre

STC 1/1982, de 28 de enero.

STC 75/1989, de 24 de abril.

STC 152/1988, de 20 de julio

STC 88/1.987, de 2 de junio

STC 84/1993, de marzo

STC 165/1994, de 26 de mayo

STC 45/1991, de 28 de febrero

STC 200/2009, de 28 de septiembre

STC 125/1984, de 20 de diciembre

STC 87/1.983, de 27 de octubre

STC 158/1.986, de 11 de diciembre

STC 96/1.986, de 10 de julio,  
STC 13/1.988, de 4 de febrero  
STC 32/1983, de 28 de abril  
STC 61/1997, de 20 de marzo.

## **DIARIOS OFICIALES DE LA UNIÓN EUROPEA**

DOUE C 306, de 17.12.2007  
DOCE C 115, de 30.04.1984  
DOCE C 340, de 31.12.1986.  
DOCE L 384, de 31.12.1986  
DOCE C 135, de 6. 06.2002  
DOCE L 291, de 6.12.1995.  
DOCE C 138/1 1993, 5º Progr. Acción Ambiental  
DOCE C 104, de 02. 04. 2011  
DOCE C 045 E de 23, 02. 2010  
DOCE C 386, de 11. 12. 1998  
DOCE C 328, de 26.10.1998  
DOUE L 33, de 3. 2. 2009  
DOUE L 131, de 28. 5. 2009

## **DIRECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA**

Considerando núm. 15 de la Directiva 2009/28/CE,

Considerando núm. 49 de la Directiva. 2009/28/CE

## **COMUNICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

“Dos veces 20 para 2020”. El cambio climático, una oportunidad para Europa” (COM (2008) 30 final)

Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001, “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la UE para un desarrollo sostenible” y la Estrategia Revisada de la UE para un desarrollo sostenible de 9 de junio de 2006.

Comunicación de la Comisión, de 18 de julio de 2007, se proponen medidas para *“Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea*

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a una estrategia comunitaria para apoyar el desarrollo sostenible del turismo en los países en desarrollo COM (1998) 563, 14.10.1998.

## **CONSULTAS DE GUIAS Y MANUALES**

Guía práctica de energías renovables y eficiencia energética, Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Granada, [www.camaragranada.org/.../guía-practica-de-las-energías-renovables-](http://www.camaragranada.org/.../guía-practica-de-las-energías-renovables-) (Consultado por última vez 4/12/12).

Power Quality & Utilization Guide, Hotels-Leonardo Energy, Niki Hendrik

Manuales de Energías renovables, nº 4, Energía Solar Térmica, IDAE, Octubre, 2006.

Manuales de Energías Renovables, nº 3 Energía Eólica, IDAE, Madrid, 2006.

## OTROS

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

LEY 13/2011, de Turismo de Andalucía, Exposición de motivos.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013)

Ley 13/2011, de 23 de diciembre. Ley del Turismo de Andalucía.

Ley 6/2003, de 27 de febrero. Ley de Turismo de Aragón.

Ley 7/2001, de 22 de junio. Normas Reguladoras del Turismo del Principado de Asturias.

Ley 2/1999, de 24 de marzo. Ley General Turística de las Illes Balears.

Ley 7/1995, de 6 de abril. Ordenación del Turismo de Canarias.

Ley 5/1999, de 24 de marzo. Ordenación del Turismo de Cantabria.

Ley 8/1999, de 26 de mayo. Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

Ley 10/1997, de 19 de diciembre. Ordenación del Turismo de Castilla y León.

Cataluña. Ley 13/2002, de 21 de junio. Ley de Turismo de Cataluña.

Ley 2/1997, de 20 de marzo. Normas Reguladoras del Turismo de Extremadura.

Ley 9/1997, de 21 de agosto. Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia.

Ley 1/1999, de 12 de marzo. Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

Ley 11/1997, de 12 de diciembre. Normas Regulatoras del Turismo de la Región de Murcia.

Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero. Turismo de Navarra.

Ley 2/2001, de 31 de mayo. Normas Regulatoras del Turismo de La Rioja.

Ley 3/1998, de 21 de mayo. Ley de Turismo de la Comunidad Valenciana.

Ley 6/1994, de 16 de marzo. Ordenación del Turismo del País Vasco

Legge 5 maggio 2009, n. 42" (2009). (Consultado el 18 de marzo de 2013)

Legge 7 agosto 2012, n. 135" (2012). (Consultado el 19 de marzo de 2013).

Ley 59/1997, de 15 de marzo (la conocida como Ley Bassanini).

Decreto 261/07, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible, 2008-2011.

Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, aprobada por el Consejo de Ministros de 23 de noviembre de 2007.

Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo

Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio por el que el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones establece para los hoteles la distinción especial "recomendado por su calidad".

Decreto 133/2008, de 12 de junio, por el que se regula la evaluación de incidencia ambiental (Vigente hasta el 28 de Diciembre de 2013).

Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que transpone la Directiva Comunitaria 85/377/CEE, de 27 de junio de 1985.

Real Decreto 2366/1994, de 9 de diciembre.

RD 698/1979, de 13 de febrero- Andalucía.

RD 298/1979, de 26 de enero- Aragón.

RD 2874/1979, de 17 de diciembre- Principado de Asturias.

RD 2245/1979, de 7 de septiembre- Islas Baleares

RD 2843/1979, de 7 de diciembre- Islas Canarias

RD 2339/1982, de 24 de julio- Cantabria.

RD 3072/1979, de 29 de diciembre- Castilla la Mancha.

RD 2367/1984, de 11 de abril- Castilla-León

RD 2115/1978, de 26 de julio- Cataluña.

RD 2912/1979, de 21 de diciembre- Extremadura.

RD 212/1979, de 26 de enero- Galicia.

RD 2772/1983, de 1 de septiembre- La Rioja.

RD 697/1984, de 25 de enero- Madrid.

RD 466/1980, de 29 de febrero- Murcia.

RD 1121/1985, de 19 de julio- Navarra.

RD 2488/1978, de 25 de agosto- País Vasco.

RD 299/1979, de 26 de enero- C. Valenciana

RD 2499/1996, de 5 de diciembre- Ceuta.

RD 337/1996, de 23 de febrero- Melilla.

R.d.I. de 15 de abril de 1926, n. 765 (italiano)

R.d.I. de 20 de abril de 1931, n. 371 (italiano)

R.d.I. 12 de octubre 1919, n. 2009 (italiano)

D. lg. C.p.S.de 12 de septiembre de 1947, n. 941. (italiano)

Decreto Legislativo, 30 de julio de 1997, n. 300.(italiano)

D.P.C. 12 de marzo, 1994 (italiano)



## **SITIOS WEB CONSULTADOS**

[http://www.etc-corporate.org/resources/uploads/ETC-Insights-2010\\_web.pdf](http://www.etc-corporate.org/resources/uploads/ETC-Insights-2010_web.pdf) (Última consulta 30/4/2012)

[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_es.htm) (Última consulta 1/05/2012)

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm), El Tratado de Lisboa (Última consulta 15/04/2012)

[http://ec.europa.eu/spain/podcast/consumo\\_y\\_derechos\\_de\\_los\\_consumidores/tratado\\_lisboa\\_turismo\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/podcast/consumo_y_derechos_de_los_consumidores/tratado_lisboa_turismo_es.htm) (última consulta 24/04/2012)

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0621:es:HML> (Última consulta 10/01/2012)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/industry/et0004\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/industry/et0004_es.htm) (Última consulta 20/12/2011)

<http://www.juntadeandalucia.es/andalucia/economia/turismo.htmlh> (Última consulta 31 Octubre 2012)

<http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/> (Última consulta 12/02/2012)

<http://www.infofranquicias.com/fl-20/franquicias/Agencias-viajes.aspx>

[http://www.governoitaliano.it/GovernoInforma/spending\\_review/documenti/allegati/decreto\\_95/art.18.pd](http://www.governoitaliano.it/GovernoInforma/spending_review/documenti/allegati/decreto_95/art.18.pd). Art.18. Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio" (en italiano) (PDF). Supplemento ordinario n. 141/L alla GAZZETTA UFFICIALE (6 de julio de 2012). (Consultado el 19 de marzo de 2013)

[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/promoting-eu-tourism/touris-stakeholder-conference/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/promoting-eu-tourism/touris-stakeholder-conference/index_en.htm) (última consulta el 20 de Octubre de 2012).

Web de la Junta de Andalucía. <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/organigrama/consejeria.html> (Última consulta 01/11/2012)

[www.leganavale.it](http://www.leganavale.it). (Consultado por última vez de 20 de Noviembre de 2012)

[www.unpli.info](http://www.unpli.info). (Consultado por última vez el 20 de noviembre de 2012)

LONDON. GOV. UK.: Greater London Authority,  
[http://www.london.gov.uk/assembly/assembly\\_about.jsp](http://www.london.gov.uk/assembly/assembly_about.jsp), LONDON. GOV. UK. <http://www.london.gov.uk/londonissues>