

revista de ANÁLISIS TURÍSTICO



Primer semestre de 2009

Núm. 7

SUMARIO

ARTÍCULOS

“Hacia una política turística en Europa: directrices y tendencias recientes”

Aurelia Bengochea Morancho

“Red transfronteriza en turismo. Formación gestora caso Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas, Estados Unidos de Norteamérica”

Tomás Jesús Cuevas Contreras y Isabel Zizaldrá Hernández

“Propuesta metodológica para el análisis del comportamiento de la demanda de turismo cultural a partir del diseño de un grafo valorizado.

El ejemplo de Girona”

Núria Galí Espelt

“La comunicación en el negocio de la hospitalidad y el fomento del comportamiento responsable de los clientes y sus diversas respuestas”

Maud Tixier

DEBATE

“El turismo español en tiempo de crisis. Una perspectiva empresarial”

Juan Ignacio Pulido Fernández (coord.)



REVISTA DE ANÁLISIS TURÍSTICO, nº 7, 1^{er} semestre 2009, pp. 5-21

HACIA UNA POLÍTICA TURÍSTICA EN EUROPA: DIRECTRICES Y TENDENCIAS RECIENTES

Aurelia Bengochea Morancho
Universitat Jaume I de Castellón

Revista de Análisis Turístico

ISSN: 1885-2564 Depósito Legal: B-39009

©2009 Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo (AECIT)

www.aecit.org email: analisisturistico@aecit.org

HACIA UNA POLÍTICA TURÍSTICA EN EUROPA: DIRECTRICES Y TENDENCIAS RECIENTES

Aurelia Bengochea Morancho
Universitat Jaume I - Departament d'Economia
bengoche@eco.uji.es

resumen

Aunque en sentido estricto no puede hablarse de una política turística en Europa equiparable a otras políticas comunitarias claramente establecidas, en los últimos años distintas instituciones europeas han publicado varios documentos que, considerados en su conjunto, configuran las directrices de lo que podría llamarse política turística comunitaria. En este trabajo se comentan algunos de estos documentos publicados por la Comisión Europea, el Comité Económico Social, el Parlamento Europeo y el Consejo. Finalmente se presentan unas reflexiones sobre los retos más inmediatos que el sector ha de afrontar y las oportunidades que se le ofrecen a medio y largo plazo.

Palabras clave: *Política turística, Unión Europea, directrices comunitarias.*

abstract

Although stricto sensu there is not a tourism policy in Europe, similar to other Communitarian policies clearly established, in the last years several European institutions have launched a lot of documents which, considered as a whole, may be considered as the guidelines of the Communitarian tourism policy. In this paper, we discuss some of these documents issued from the European Commission, the Social and Economic Committee, the Parliament and the Council. Finally, some reflections on the immediate challenges the sector has to envisage and the opportunities brought out in the short and medium term are presented.

Key words: *Tourism policy, European Union, Communitarian guidelines.*

1. introducción

El turismo tiene una gran relevancia económica en Europa, donde genera unos diez millones de empleos directos y supone alrededor del 6% del Producto Interior Bruto comunitario. Aunque en los últimos años han aparecido otros destinos turísticos emergentes, Europa continúa siendo la primera región receptora del planeta y según estimaciones de la Organización Mundial del Turismo, el número de visitantes seguirá en aumento en los próximos años, hasta superar los 700 millones de turistas en 2020. Por otra parte, como Leidner y Bender (2007) ponen de manifiesto, la ampliación de la Unión Europea aumentará los flujos internos de turistas en el continente europeo.

Aparte de los beneficios económicos asociados al turismo, esta actividad puede contribuir sustancialmente a la cohesión social en Europa favoreciendo el desarrollo de las regiones periféricas o menos favorecidas y el intercambio cultural entre los distintos pueblos y comunidades. No obstante, en estos momentos no existe una política turística en Europa equiparable a las establecidas en otros sectores económicos, como la política agraria, la política energética o la política industrial. Diversos autores han puesto de manifiesto la ausencia de una política turística común, como Lickorish (1991), Akehurst *et al.* (1993) o más recientemente, Anastasiadou (2008). Si bien es cierto que *strictu sensu* no puede hablarse de una política europea específica en materia de turismo, en los últimos años han aparecido varios documentos procedentes de distintas instituciones europeas que, considerados en su conjunto, configuran las directrices de lo que podría denominarse política turística comunitaria. Desde el año 2000, la Comisión Europea ha publicado más de una docena de documentos centrados en el turismo, el Comité Económico Social ha elaborado varios dictámenes sobre diferentes aspectos ligados a esta actividad y también el Parlamento Europeo y el Consejo, aunque en menor medida, han participado en este proceso. Por otra parte, como afirma Anastasiadou (2008), podría decirse que existe una política implícita para el turismo creada a partir del impacto de otras políticas comunitarias. En este sentido, es evidente la influencia que ejercen sobre la actividad turística las medidas de política regional, los programas de cohesión y la política ambiental, ésta última con

referencias explícitas a este sector en el 5º Programa Comunitario de Medio Ambiente (ver Bengochea, 1999).

En este trabajo se presentan, en primer lugar, unos datos ilustrativos de la relevancia económica del sector turístico en Europa. En segundo lugar se comenta el contenido de los principales documentos emanados de las instituciones comunitarias citadas. El trabajo concluye con unas reflexiones en torno a la política turística en la Unión Europea, los retos más inmediatos que el sector ha de afrontar y las oportunidades que se le ofrecen a medio y largo plazo.

2. el turismo en la unión europea

La economía de la Unión Europea (UE) está claramente basada en el sector servicios (70% de los empleos) frente al sector industrial (25%) y la agricultura (6%). Dentro de los servicios, el turismo cobra cada vez mayor protagonismo, tanto en términos de aportación al PIB comunitario como por el número de empleos generados¹. La Dirección General de Empresa de la Comisión Europea estima que el turismo emplea el 4% de la población activa (con 8 millones de puestos de trabajo) y genera el 4% del PIB comunitario, pero si se tiene en cuenta el impacto indirecto del turismo sobre otros sectores, estas cifras se incrementan hasta el 12% de la población activa (con 24 millones de puestos de trabajo) y una aportación al PIB del 11%.

Las llegadas de turistas internacionales a Europa han crecido a una tasa media anual del 2,7% desde 2000 a 2006. A pesar de que en este mismo periodo otros destinos han superado esta cifra (zona de Asia y el Pacífico principalmente y también África), Europa sigue teniendo la mayor cuota de mercado (54%), como puede comprobarse en los datos mostrados en la Tabla 1. Por regiones, la Europa meridional de la zona mediterránea continúa siendo el destino preferido, con porcentajes cercanos al 20% del total mundial, seguido de Europa Occidental (17,7%) pero los países que han experimentado mayor incremento de turistas internacionales son los de Europa del Este, Europa Central y Europa del Norte. (Ver tabla 2). En este sentido, el turismo supone para estas últimas regiones un yacimiento de empleo y una oportunidad de crecimiento.

¹ Un estudio reciente de Eurostat (Demunter, 2008) muestra que las regiones con más turismo suelen tener menores tasas de desempleo.

Tabla 1. Llegadas de turistas internacionales.

	Llegadas de turistas internacionales (millones) anual 2000-2006					mercado 2006 (%)	
	Año 1990	Año 1995	Año 2000	Año 2005	Año 2006	Crecimiento medio anual 2000-2006	Cuota de mercado 2006 (%)
Europa	262,3	310,8	392,5	438,7	460,8	2,7 %	54,4
Asia y el Pacífico	56,2	82,5	110,6	155,3	167,2	7,1 %	19,8
América	92,8	109	128,2	133,2	135,9	1 %	16,1
África	15,2	20,1	27,9	37,3	40,7	6,5 %	4,8
Oriente Medio	9,6	13,7	24,5	38,3	41,8	9,3 %	4,9
MUNDO	436	536	684	803	846	3,6 %	100

Fuente: Adaptado de la OMT (2007)

Tabla 2. Evolución de la llegada de turistas internacionales a Europa (en millones).

	1990	1995	2000	2005	2006	Crecimiento medio anual 2000-2006	Cuota de mercado sobre total mundial 2006 (%)
Europa del Norte	28,3	35,8	42,6	51,0	54,9	4,3%	6,5
Europa Occidental	1108,6	112,2	139,7	142,6	149,8	1,2%	17,7
Europa Central Oriental	31,5	60,0	69,4	87,8	91,2	4,7%	10,8
Europa Meridional y Mediterránea	93,9	102,7	140,8	157,3	164,9	2,7%	19,5
Total Europa	262,3	310,8	392,5	438,7	460,8	2,7%	54,4

Fuente: Adaptado de la OMT (2007)

3. documentos emanados de instituciones europeas relacionados con el turismo

Distintas instituciones europeas están implicadas en mayor o menor medida en la regulación de la actividad turística en Europa. Por orden de importancia, en cuanto a competencias, cabe mencionar la Comisión Europea (particularmente la Unidad de Turismo de la Dirección General de Empresa), el Parlamento Europeo, el Consejo,

el Comité Económico Social y, por último, el Comité de las Regiones. En los últimos años, todas ellas han publicado diversos documentos ligados a esta actividad, configurando así las directrices de una política turística comunitaria.

Los antecedentes de considerar el turismo en los órganos de decisión comunitarios se remontan a 1986, cuando se creó el Comité Asesor en Turismo (formado por 18 representantes de los Estados miembros). La declaración de 1990 como Año Europeo del Turismo, por parte de la Comisión, fue un claro reconocimiento de la

importancia del turismo en la Comunidad Europea. En 1992, tras la firma del Tratado de Maastricht, el Consejo aprobó el primer plan de acciones comunitarias en favor del turismo² para el periodo 1993-1996 con una financiación específica de 18 millones de ecus. La Comisión, además de coordinar las acciones con las diferentes políticas comunitarias y ejecutar el plan, debía comunicar al Consejo y al Comité Asesor las medidas adoptadas en el marco de las políticas comunitarias que tuvieran incidencia manifiesta en el turismo y transmitir un informe anual al Parlamento y al Consejo. Diversos informes se han sucedido desde 1994 en esa línea. Más tarde (1995) apareció el Libro Verde sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo, y en 1996 la Comisión lanzó el primer programa plurianual dedicado al turismo ("Philoxenia") cuyo horizonte temporal se extendía de 1997 al año 2000 pero el Consejo no alcanzó un acuerdo unánime sobre el mismo y la Comisión retiró su propuesta en 2000.

Desde el año 2000, como si pretendiera cubrir una laguna existente, la Comisión ha venido proporcionando múltiples orientaciones y directrices a través de sus comunicados al Consejo y al Parlamento, de sus Decisiones y de otros documentos. Paralelamente, el Comité Económico y Social, cumpliendo con sus funciones, ha elaborado una serie de dictámenes en los que se pronuncia sobre aspectos concernientes al turismo. También el Parlamento Europeo y el Consejo se pronunciaron en 2002 sobre el turismo europeo, en sendos documentos que han tenido su continuidad en una resolución de 2007 del Parlamento Europeo sobre la nueva política turística en la UE. Además de estas instituciones, otros organismos han publicado estudios y datos estadísticos sobre la evolución y tendencias del turismo en Europa; es el caso del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo Europeo³, de la European Travel Commission, Eurostat o la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA). En los apartados que siguen se comentarán los puntos más destacados de algunos de los documentos publicados en los últimos años.

3.1. documentos publicados por la comisión europea

Desde el año 2000, por orden cronológico los documentos más relacionados con el turismo que ha publicado la Comisión son los siguientes:

Año 2001:

Informe al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre el futuro del turismo europeo.

Informe al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre las medidas con incidencia en el turismo. Comunicación al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre el establecimiento de un marco de cooperación para el turismo europeo (*Working together for the future of European tourism*).

Año 2002:

Informe al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico Social y al comité de las Regiones sobre las medidas con incidencia en el turismo. Conclusiones del Foro Europeo de Turismo (D.G. de Empresa, Unidad de Turismo).

Año 2003:

Comunicación al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones: Orientaciones para la sostenibilidad del turismo europeo.

Decisión sobre los criterios de concesión de la Etiqueta Ecológica Comunitaria para alojamientos turísticos.

Año 2005:

Decisión sobre los criterios de concesión de la Etiqueta Ecológica Comunitaria para cámpings.

Año 2006:

Comunicación sobre una nueva política turística europea.

Año 2007:

Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo.

Informe sobre la industria turística europea en la Comunidad ampliada⁴

3.2. documentos publicados por el parlamento europeo

Año 2002:

Plan de Acción de la Unión Europea en el sector turístico.

Año 2005:

Resolución sobre nuevas perspectivas y nuevos retos para un turismo europeo sostenible.

Año 2007:

Resolución sobre la nueva política turística en la UE.

3.3. documentos publicados por el consejo

Año 2002:

Resolución sobre el futuro del turismo europeo.

3.4. documentos publicados por el comité económico y social europeo

Año 2005:

Dictamen sobre la política turística y la cooperación entre los sectores público y privado. Dictamen sobre la política turística de la UE ampliada.

Dictamen sobre la contribución del turismo a la recuperación de zonas en declive.

Año 2006:

Dictamen sobre turismo social en Europa.

Dictamen sobre turismo y cultura, dos fuerzas al servicio del crecimiento.

3.5. documentos publicados por el grupo para un turismo sostenible

Año 2007:

Acción para un turismo europeo más sostenible.

3.6. documentos publicados por la european travel commission

Año 2006:

2006 Tourism Trends for Europe

3.7. otros documentos

Diversos organismos comunitarios han publicado documentos con una clara repercusión en el turismo, como sucede con los informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) sobre el estado del medio ambiente europeo. Concretamente, el informe publicado en 1995 (conocido como Informe Dobris) reveló que, al margen del beneficio económico, el desarrollo turístico significa también aumentar la presión sobre los hábitat, el suelo, el agua y los recursos naturales en general. Para evitar estos impactos y mejorar la gestión de las zonas receptoras de turistas, en el V Programa se proponían las siguientes acciones:

- Control de los usos del suelo
- Establecimiento de normas estrictas respecto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal.
- Gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas.
- Diversificación del turismo.
- Cumplimiento estricto de las normas sobre ruido, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones a la atmósfera.
- Creación de zonas de tampón en torno a espacios sensibles tales como humedales o dunas.
- Escalonamiento de las vacaciones de verano.
- Educación y sensibilización de los habitantes, turistas y gestores de las zonas afectadas.

En 1998 se llevó a cabo una segunda evaluación del estado del medio ambiente europeo. Aunque se insistía en que los sectores con mayor impacto ambiental eran el transporte, la energía, la industria y la agricultura, se aludía de nuevo a la presión que la expansión turística ejerce en los litorales costeros. Los últimos informes publicados sobre el estado del medio ambiente europeo (AEMA, 2003, 2005 y 2007) destacan asimismo la contribución del turismo al creciente proceso de urbanización, especialmente en zonas costeras (particularmente el litoral Mediterráneo) con el consiguiente impacto en la pérdida de biodiversidad y el aumento de la presión sobre los recursos hídricos⁵.

2. Decisión 92/421/CEE.

3. Este grupo fue creado por la Comisión Europea en 2004 y está formado expertos en turismo, dos de ellos pertenecen a organismos internacionales, 12 han sido nombrados por los Estados miembros de la UE y otros 22 representan a la industria turística, los destinos y la sociedad civil.

4. Ver Lerdner y Bender (2007).

5. Para un mayor detalle de la política ambiental europea y su relación con el turismo puede consultarse Bengochea et al. (2006).

4. documentos con especial incidencia en el turismo

Así como en el apartado anterior se ha seguido un orden cronológico, en este apartado se agruparán los documentos más relevantes por temas. Sin ánimo de ser tajantes en la clasificación, señalamos dos grandes bloques: a) política turística y b) turismo sostenible.

a) Política turística:

Decisión 92/421/CEE del Consejo, por la que se aprueba un plan de acción de acciones comunitarias en favor del turismo.

Resolución del Consejo sobre el futuro del turismo europeo (mayo de 2002).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la política turística y la cooperación entre los sectores público y privado (marzo de 2005).

Comunicación de la Comisión sobre una nueva política turística en la UE, hacia una mayor colaboración en el turismo europeo (marzo de 2006).

Resolución del Parlamento sobre la nueva política turística en la Unión Europea (octubre de 2007).

b) Turismo sostenible:

Resolución del Parlamento: Plan de Acción de la Unión Europea para el sector turístico: mejora de las medidas de apoyo para un turismo sostenible (febrero de 2002).

Comunicación de la Comisión: Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo (noviembre de 2003).

Resolución del Parlamento Europeo sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible (septiembre de 2005).

Comunicación de la Comisión: Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo (noviembre de 2007).

4.1 documentos relevantes sobre política turística

4.1.1 Decisión 92/421/CEE del Consejo, por la que se aprueba un plan de acción de acciones comunitarias en favor del turismo

El Artículo 4 de este documento recoge los principios básicos de la incipiente política turística comunitaria: subsidiariedad, eficacia, fomento de la calidad y de la competitividad, apoyo a las

PYMES, respeto al patrimonio natural y cultural. Se reproducen a continuación los tres apartados que integran este artículo:

1. Las medidas deberán atenerse al principio de subsidiariedad.
2. Para las distintas medidas propuestas se hará una elección atendiendo especialmente, entre otros a los siguientes criterios:
 - a) que tengan una eficacia en consonancia con su coste y una incidencia significativa en la industria comunitaria del turismo;
 - b) que faciliten el desarrollo de la industria del turismo y en particular el de las pequeñas y medianas empresas;
 - c) que contribuya a la mejora de la calidad del producto turístico comunitario;
 - d) que favorezcan la competencia dentro de la Comunidad y contribuyan a la competitividad del producto turístico comunitario en el mercado mundial;
 - e) que sean aptas para conservar y proteger la calidad del medio ambiente natural así como el patrimonio cultural y respeten la integridad de las poblaciones locales;
 - f) que sean aptas para mejorar la disponibilidad de información y de servicios, así como la protección de los turistas.
3. Las medidas se pondrán en práctica en concertación con las autoridades nacionales y, en caso necesario, también con las autoridades regionales o locales de forma que se tome en consideración la importancia del turismo para el desarrollo regional.

4.1.2 Resolución del Consejo del 21 de mayo de 2002 sobre el futuro del turismo europeo.

Este documento contiene una serie de consideraciones sobre el peso económico del turismo y anima a los agentes implicados a observar determinadas conductas que favorezcan la expansión de un turismo sostenible.

Partiendo de una serie de documentos previos, el Consejo recuerda la importancia del sector turístico en la economía europea, la naturaleza transversal de sus actividades, afectadas por muchas de las políticas de la Unión Europea, y manifiesta que las actividades turísticas deberían tener el objetivo de contribuir a la conservación y mejora del medio ambiente.

A continuación destaca diversos aspectos ligados al turismo, entre ellos la conveniencia de mejorar los análisis y la comprensión de sus efectos económicos, la necesidad de fortalecer el sistema de consulta y cooperación entre los Estados miembros y la industria turística, mejorando el

acceso a instrumentos que refuercen su competitividad, favoreciendo así la creación de empleo y de riqueza. Asimismo manifiesta la importancia de cooperar con los interlocutores privados y con las autoridades públicas de los países candidatos, de otros países vecinos y de la región mediterránea, y con las organizaciones internacionales que actúan en el sector del turismo. Por último afirma que hay que promover la dimensión ética del turismo.

En los apartados donde anima a los distintos agentes implicados en las actividades turísticas a observar determinadas conductas, invita a la Comisión a:

1. Presentar anualmente al Comité consultivo del turismo un informe donde se expongan las distintas medidas que la Comisión pretenda adoptar y que puedan afectar al sector turístico.
2. Implicar al Comité consultivo del turismo en el control de las medidas propuestas en la Comunicación de la Comisión titulada "Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo".
3. Promover el diálogo entre el sector público, la industria turística y otros interlocutores, especialmente en el marco de un Foro del Turismo Europeo anual.
4. Recabar y difundir información sobre las redes de cooperación en Europa y promover el turismo accesible y sostenible de alta calidad y la competitividad de las empresas turísticas.
5. Facilitar la creación de un sistema que permita interconectar los organismos regionales, nacionales, transnacionales e internacionales especializados en la supervisión del turismo.
6. Informar periódicamente a todos los interesados en el turismo, tanto del sector público como del privado, sobre los instrumentos financieros y extrafinancieros de la Unión Europea disponibles para las empresas y las regiones, y sus posibilidades de uso.
7. Facilitar la medición de los efectos económicos del turismo en todos los Estados miembros, mediante la elaboración de las cuentas satélites del turismo.
8. Observar la labor realizada en la definición de los indicadores del desarrollo sostenible en el sector turístico, a efectos de preparar una Agenda 21 del turismo europeo.
9. Facilitar el intercambio voluntario de información entre los Estados miembros sobre legislación relativa a las empresas turísticas, con objeto de promover la difusión de mejores prácticas.

10. Mejorar la información y los criterios comparables en la Unión Europea sobre el acceso de las personas discapacitadas al turismo.
11. Promover el uso de indicadores de calidad de los destinos turísticos, con arreglo a un manual europeo acordado por todos los Estados miembros.

A los Estados miembros les invita a:

1. Cooperar y a coordinarse.
2. Especificar los organismos que analizan la realidad económica y social del sector turístico y promover su interconexión a escala europea.
3. Promover la correcta utilización de los instrumentos financieros y extrafinancieros de la Comunidad en beneficio del sector turístico.
4. Facilitar la información jurídica y estadística necesaria, así como unos indicadores turísticos armonizados que permitan efectuar una evaluación integrada de la actividad turística en toda la Unión Europea.
5. Instaurar cuentas satélites para el turismo, de acuerdo con la metodología europea común.
6. Favorecer el uso voluntario, por parte de las empresas turísticas y de los destinos turísticos, de indicadores de desarrollo sostenible en el sector.
7. Participar con carácter voluntario en el intercambio de información sobre legislación relativa a las empresas del turismo, con objeto de facilitar la difusión de mejores prácticas.

A la industria europea del turismo y a otros interesados en el sector les invita a:

1. Participar activamente y apoyar los esfuerzos emprendidos por la Comunidad Europea y los Estados miembros para mejorar la accesibilidad, competitividad y calidad del turismo europeo.
2. Incrementar su representación en las estructuras europeas para potenciar la concienciación de las instancias políticas acerca de las cuestiones del turismo.

Invita a la Comisión, a los Estados miembros y a los demás interesados en el sector turístico a:

1. Promover la interacción y la colaboración entre los destinos turísticos y los agentes locales en Europa.
2. Elaborar instrumentos de evaluación de la calidad y aplicarlos en las empresas y en los destinos turísticos, a fin de aumentar la competitividad y la calidad del sector turístico europeo.

3. Incrementar sus esfuerzos para facilitar a las personas discapacitadas el acceso al turismo.
4. Reflexionar sobre los distintos medios de fortalecer la posición y la imagen de Europa como conjunto de destinos atractivos y variados y obtener un crecimiento sostenible del turismo en Europa.
5. Hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación para poner en práctica las actividades mencionadas.

4.1.3 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la política turística y la cooperación entre los sectores público y privado (marzo de 2005).

En este dictamen el CES propone métodos de cooperación entre las administraciones públicas y la empresa privada con miras a conseguir mejorar la competitividad y la sostenibilidad del sector turístico europeo.

Tras reconocer que el actual abanico de relaciones posibles entre los sectores público y privado presenta escenarios diversos (antagonismo, coexistencia, coordinación y cooperación), afirma que, en aquellos destinos turísticos o actividades donde se produce la cooperación público-privada, la eficacia y rentabilidad de las acciones se ve ampliamente aumentada; en cambio, las situaciones de enfrentamiento o de descoordinación o no hacen sino agravar los problemas, disminuir la competitividad y la rentabilidad. Los beneficios de la cooperación público-privada vienen avalados por una serie de estudios que demuestran que la calidad percibida por parte del turista en relación a los servicios recibidos depende en un 50 % de los servicios prestados por las entidades públicas y el otro 50 % de los prestados por el sector privado.

El dictamen señala diversos tipos de objetivos para la cooperación en el ámbito turístico:

- Sectoriales, porque la industria turística constituye un sector estratégico para conseguir diversos objetivos que forman parte de la esencia de la Unión Europea (intercambio cultural, cohesión social, etc.).
- Sociales, concretamente la creación de puestos de trabajo y el desarrollo local.
- Económicos, porque el turismo genera empleo y riqueza en todo el mundo, especialmente en Europa y de forma intensiva en los países mediterráneos.
- Medioambientales. El turismo es una actividad basada en un entorno atractivo. Es necesario que los agentes públicos y los pri-

vados cooperen para asegurar un uso sostenible de los recursos naturales y, con ello, su capacidad de generar beneficios.

En cuanto a los principios de cooperación enumera los siguientes:

- 1 Principio de competencia. Los diversos agentes implicados deben poder actuar de forma autónoma en la consecución de sus propios objetivos, establecidos de mutuo acuerdo, y, para ello, deben tener competencia reconocida, ya sea en forma de atribución jurídica expresa, de delegación o simplemente de representación formal o informal.
- 2 Principio de corresponsabilidad. Los diversos agentes deben estar afectados o implicados, ya sea de forma directa ya de forma indirecta, en la situación sobre la que se plantea el partenariado.
- 3 Principio de voluntariedad: participación voluntaria en un partenariado.
- 4 Principio democrático. Las reglas de toma de decisiones y de representación deben estar bien clarificadas y seguir los principios de la democracia participativa.

Por lo que concierne a los criterios de actuación de los partenariados para su eficacia en la consecución de objetivos, cita cuatro:

- 1 Criterio de concreción de objetivos que deben ser explícitos, concretos y, a ser posible, cuantificados económicamente, temporalizados y consensuados.
- 2 Criterio de relevancia. Los objetivos planteados deben ser importantes para todos los agentes implicados, ya sea de forma directa ya sea de forma indirecta.
- 3 Criterio de control de resultados. Es importante que los agentes perciban claramente los resultados de su participación en un partenariado, de no ser así se pierde el interés y se abandona.
- 4 Criterio de correspondencia. Es imprescindible la correspondencia entre la magnitud de los desafíos y la implicación de los agentes cooperantes.

Tras referirse a las distintas fórmulas de partenariado, el dictamen destaca el importante papel que pueden desempeñar las redes de agentes turísticos, ya sean ciudades, empresarios o proyectos concretos. Pone como ejemplo el programa Urbal de la Unión Europea que tiene por objetivo la constitución de redes de ciudades para trabajar en múltiples aspectos de la economía, sociedad y la urbanización, aspectos que en algún caso constituyen experiencias turísticas de sostenibilidad.

El documento cita una serie de experiencias exitosas de cooperación público-privada en el ámbito del turismo europeo, como Turismo de Barcelona (desde 1993), el Instituto para la Calidad Turística Española (creado en 2000), el "cheque de vacaciones" (Francia y Hungría) o los programas de turismo dirigidos a personas mayores (Portugal, España).

El texto concluye con una reflexión sobre el mundo globalizado y cambiante en el que vivimos que nos obliga a repensar continuamente los modelos vigentes de nuestras actividades económicas, sociales, de articulación del territorio y construcción de las ciudades. El CES entiende que sólo la cooperación entre los diversos agentes públicos y privados permitirá superar los retos que tiene planteados la industria turística.

4.1.4 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.

La Comisión destaca en este documento la importancia del turismo como factor de crecimiento y de creación de empleo. Argumenta que la industria del turismo crece con rapidez debido a la globalización, a los cambios demográficos y a la evolución de los transportes, genera más empleo que los otros sectores de actividad y crea puestos de trabajo muy variados, en ocasiones a tiempo parcial, ocupados por mujeres, jóvenes y personas poco cualificadas⁶. Afirma que el turismo sostenible desempeña un papel esencial en la preservación y la rehabilitación del patrimonio cultural y natural, promueve el desarrollo local en varias regiones desfavorecidas y favorece el entendimiento entre las personas.

El documento se estructura en tres grandes apartados: a) Líneas de la nueva política turística en la UE; b) Integración de las medidas; c) Fomento del turismo sostenible.

La Comisión cita los cambios sociales mencionados, la preocupación por la sostenibilidad y la demanda de modalidades específicas de turismo como retos que Europa debe afrontar en la actualidad. Propone una nueva política turística basada en la coordinación, el diálogo y la colaboración entre las partes interesadas del sector (autoridades públicas, sector privado,

interlocutores sociales y partes interesadas en general).

En cuanto a las medidas a implementar, un primer bloque se centra en mejorar la legislación, tratando de simplificar la normativa europea existente para evitar trabas administrativas que pueden dañar la competitividad del sector. En segundo lugar, se recomienda que la industria turística haga un mayor uso de los instrumentos financieros comunitarios existentes: los Fondos Estructurales FEDER y FSE (para respaldar el desarrollo de las empresas y los servicios turísticos, la movilidad profesional, los programas educativos y la formación); el Fondo de Cohesión (para las infraestructuras medioambientales y de transporte), el FEADER (para mejorar el paisaje rural y revalorizar el patrimonio cultural favoreciendo así el turismo rural), el FEP (para el turismo ecológico como alternativa a la reestructuración del sector pesquero).

Sobre el fomento del turismo sostenible, la Comisión remite a la Comunicación de 2003 "Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo" y a las conclusiones del grupo de expertos sobre sostenibilidad del turismo y anuncia la presentación de una propuesta de Agenda 21 europea para el turismo en 2007 (cuyo contenido se comenta en un apartado posterior).

4.1.5 Resolución del Parlamento Europeo sobre una nueva política turística en la Unión Europea (octubre de 2007).

El objetivo principal de esta resolución del Parlamento Europeo queda explicitado en su título: conseguir una mayor colaboración entre todos los agentes implicados en el turismo europeo. Tras hacer referencia a algunos de los documentos anteriormente comentados, en particular la Resolución del Parlamento Europeo, de septiembre de 2005, sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible, y establecer una serie de considerandos, el documento se centra en los siguientes aspectos:

- Turismo y política de visados de la UE: Simplificar los trámites para favorecer la movilidad, particularmente en el área Schengen.
- Estadísticas: Resalta la necesidad de disponer de datos adecuados, fiables, homogé-

6. Este hecho que inicialmente puede interpretarse como una bondad del turismo (creación de empleo para colectivos desfavorecidos), tiene también su lado negativo al perpetuar la precariedad de puestos de trabajo con escasa cualificación. La disminución de la estacionalidad rompería el círculo vicioso de precariedad-poca cualificación-precariedad y tendría repercusiones positivas en la calidad de los servicios ofrecidos.

neos y actualizados sobre el turismo a fin de que el sector público y el privado puedan tomar decisiones clave de estrategia y de gestión. Insta a la Comisión a recoger información estadística y datos cualitativos para poder evaluar el impacto del turismo en la economía, el medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes de destinos turísticos populares, incluido un registro armonizado sobre el estado de los diferentes parajes naturales e históricos detallando las consecuencias de la presión turística ejercida sobre esos parajes.

- Armonización de las normas de calidad para las estructuras de acogida en Europa: frente a la multiplicidad de criterios incluidos en los sistemas nacionales y regionales, la unificación de las normas facilitaría la información al consumidor y garantizaría la transparencia. Pide a la Comisión que, en cooperación con las organizaciones europeas de hostelería y con las organizaciones europeas de protección del consumidor, elabore una metodología para la creación de tales normas mínimas sobre la seguridad y la calidad de los servicios de alojamiento.
- Sistemas de gestión de la calidad: Pide a la Comisión, a los Estados miembros y a las partes interesadas que fomenten distintivos duraderos basados en criterios económicos, sociales, territoriales, ecológicos y culturales, mostrando las mejores prácticas.
- Protección de los consumidores: El creciente uso de las tecnologías de la información en los servicios turísticos requiere un marco de protección de los consumidores y de los datos personales.
- Turismo termal: Utilizar todos los programas comunitarios disponibles para promocionar el turismo relacionado con la salud.
- Turismo accesible: Coordinar a nivel europeo la información sobre turismo accesible; posibilidad de redactar una carta de los derechos y obligaciones de los turistas europeos así como un código de conducta europeo para los operadores turísticos. Tener en cuenta la accesibilidad deficiente de algunas regiones.
- Turismo sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental: Necesidad de asegurar un turismo europeo sostenible en términos económicos, sociales, territoriales, ambientales y culturales para que

este sector adquiera una mayor presencia en la Estrategia Renovada de Lisboa. Cooperación con los países vecinos.

- Derechos de los pasajeros: Extender las normas comunitarias sobre los derechos de los pasajeros en el ámbito del transporte aéreo al transporte ferroviario y marítimo, con objeto de garantizar un régimen armonizado a escala de la UE;
- Promoción de los destinos turísticos europeos: Promocionar Europa como destino, posibilidad de acuerdos con países cuya temporada alta coincide con la temporada baja europea para reducir la estacionalidad de los flujos turísticos. Resaltar la dimensión cultural del turismo europeo, conservar la artesanía tradicional y los saberes populares.
- Desarrollo del turismo: Coordinación de los stakeholders. El Parlamento insta a la Comisión, a los Estados miembros, a las regiones, a las autoridades locales y a la industria turística a que cooperen más entre sí y coordinen las políticas que incidan directa o indirectamente en el turismo. Asimismo, pide a la Comisión que elabore una ficha de evaluación para tener en cuenta de qué forma las medidas propuestas en otras políticas comunitarias pueden repercutir en el sector del turismo y poder adoptar un enfoque global sobre el sector que evite la fragmentación de la política de turismo europea.
- Asuntos varios: Necesidad de poner en marcha un programa europeo de turismo para la tercera edad en temporada baja. Aprobación de los proyectos de la Comisión que facilitan la cooperación entre organismos que promueven la adquisición de conocimientos. Importancia del multilingüismo en la política de turismo, difundir la información de los destinos potenciales en el mayor número posible de lenguas de los Estados miembros.

4.2 turismo sostenible

4.2.1 Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan de Acción de la Unión Europea para el sector turístico: mejora de las medidas de apoyo para un turismo sostenible (febrero de 2002).

Este documento es el resultado del estudio sobre turismo sostenible que encargó el Parlamento Europeo en diciembre de 2001. La

Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo solicitó este estudio a la unidad STOA⁷. El informe elaborado por este organismo se basa en el análisis de una serie de documentos de la UE y del propio sector turístico. Tras una introducción donde se analizan los efectos de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la posición del sector turístico europeo en la economía mundial, el informe presenta opciones sobre las medidas que facilitarían la transición hacia un turismo sostenible en la UE. Apunta 26 recomendaciones en total y propone una metodología sistemática que sirva de orientación durante la fase de ejecución del Plan. La segunda parte del informe revisa los argumentos que justifican las recomendaciones para la mejora de la política turística en la UE, centrándose en las estrategias de desarrollo sostenible y en las medidas de apoyo al turismo sostenible existentes en aquel momento. Se describen los casos de Alemania, Reino Unido, Portugal e Italia para ampliar la perspectiva desde la que se examinan las recomendaciones efectuadas. El documento contiene también información sobre programas de financiación de la UE. Destacamos en cursiva algunos párrafos del citado documento que nos parecen especialmente ilustrativos:

1ª parte: Necesidad de un sector de turismo sostenible

... el formidable crecimiento anterior del sector provocó importantes daños medioambientales y culturales.

... el transporte entre distintos destinos turísticos ha contribuido a aumentar significativamente la contaminación acústica y ambiental, así como a la fragmentación de hábitats.

... el crecimiento previsto del sector se producirá en muchos casos en aquellos destinos turísticos que hayan superado su capacidad de carga natural o estén a punto de hacerlo. Por consiguiente, los beneficios económicos a corto plazo supondrán importantes costes medioambientales y sociales a largo plazo.

... Sin embargo, el turismo también ha generado mucha prosperidad en zonas anteriormente empobrecidas y es un vehículo ideal para el intercambio de experiencias culturales. Por ello, la Unión Europea tiene previsto potenciar este sector para alcanzar algunos objetivos como el desarrollo rural y la integración de la Unión.

2ª parte: Recomendaciones generales prioritarias
a) Desarrollo de una estrategia global de turismo sostenible para la UE que contribuya a orientar e integrar los programas comunitarios

Se recomienda que el Parlamento Europeo comience a legislar para lograr una mayor coherencia entre las políticas de las que dispone para gestionar el desarrollo del turismo de forma sostenible, en principio mediante la elaboración de la Agenda 21 para el turismo europeo.

b) Refuerzo de los sistemas de apoyo a la toma de decisiones

Este informe exige que se cree un marco de sistemas de apoyo a la toma de decisiones para el turismo sostenible como medida específica y práctica para mejorar la elaboración de políticas por parte de la Comisión Europea, los Estados miembros (administraciones nacionales y regionales), así como de los empresarios del sector turístico y otras partes interesadas de la sociedad civil.

c) Refuerzo del desarrollo e intercambio de conocimiento mediante redes.

Se recomienda que se cree una red de conocimiento para el turismo sostenible a escala europea mediante la cooperación de las DG relevantes, sobre todo de la DG de Medio Ambiente, la DG de Energía y Transporte, la DG de Empleo, la DG de Investigación, la DG de Empresa y la DG de Política Regional. Dicha red debería crearse a nivel de los Estados miembros y a nivel regional (NUTS II) en conjunción con los ministerios pertinentes.

4.2.2 Comunicación de la Comisión: Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo (noviembre de 2003)

La Comisión afirmaba que es fundamental garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo europeo para asegurar la competitividad y el éxito comercial del sector. Decía que los retos que debe afrontar este tipo de turismo tienen que ver tanto con la demanda, especialmente la estacionalidad, como con la oferta (servicios y destinos turísticos) y que la modificación de los modelos turísticos insostenibles requiere una buena gobernanza pública y privada.

La Comisión argumentaba que el turismo sostenible puede alcanzarse aprovechando las polí-

7. STOA (Scientific Technology Options Assessment) (2002): European Union action in the tourism sector - Improving support measures for sustainable tourism.

ticas y medidas comunitarias existentes en pro del desarrollo sostenible que podrían complementarse con algunas medidas específicas para suplir ciertas carencias.

En el contexto internacional, defendía la promoción del turismo sostenible como cuestión comercial y de ayuda a los países en desarrollo. Expresaba su voluntad de reforzar la cooperación en materia de turismo sostenible con los organismos de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Turismo y los responsables del sector turístico europeo.

Anunciaba la creación de un Grupo para la Sostenibilidad del Turismo compuesto por representantes de las distintas partes interesadas, cuya misión consistiría en establecer un marco de acción que asigne actividades específicas a los distintos responsables con un calendario de aplicación. La Comisión se comprometía a apoyar las actividades definidas por el grupo y decía que esperaba la colaboración de otras partes interesadas, concretamente citaba a los ciudadanos y turistas europeos, las empresas del sector privado, los destinos turísticos, las autoridades públicas y la sociedad civil.

4.2.3 Resolución del Parlamento Europeo sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible (2004/2229(INI)) (septiembre 2005)

En este documento el Parlamento Europeo hace referencia, en primer lugar, a la Comunicación de la Comisión de noviembre de 2003 "Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo", a la Resolución del Consejo de mayo de 2002 sobre el futuro del turismo europeo y a su Resolución de mayo de 2002 sobre un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo.

Tras hacer explícito que el turismo no constituye en la actualidad una política comunitaria y que, en virtud del principio de subsidiariedad, depende ante todo de la acción de los Estados miembros y establecer una serie de considerandos sobre diversas cuestiones (entre ellas las posibles repercusiones de la ampliación de la UE y los cambios demográficos que experimenta el continente europeo), la Resolución se centra en ocho aspectos:

- 1 Competitividad y calidad de los servicios
- 2 Seguridad física y operativa del turismo
- 3 Nuevas iniciativas de turismo sostenible
- 4 Conocimiento y promoción del turismo europeo

- 5 Turismo y transporte
- 6 Intervenciones estructurales cofinanciadas por la Comunidad
- 7 Turismo y acción legislativa de la Unión
- 8 El turismo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Sobre 1a competitividad y calidad de los servicios, insiste especialmente en promover la formación continua y la cualificación de los trabajadores del sector turístico.

En materia de seguridad, el Parlamento sugiere crear un grupo de contacto en el que participen los Estados miembros y los operadores turísticos para coordinar la gestión de las crisis sanitarias, las catástrofes naturales o los actos terroristas, así como los problemas de inseguridad personal, jurídica y penal. Asimismo aboga por la normalización voluntaria los aspectos relativos a la seguridad de los servicios turísticos.

Sobre las iniciativas de turismo sostenible, suscribe las orientaciones de la Comisión de 2003, destaca los riesgos del turismo de masas para los equilibrios locales, tanto naturales como socioeconómicos e insiste en la conveniencia de romper la estacionalidad para ofrecer calidad estable. Se congratula por el anuncio de la puesta en marcha de una Agenda 21 para el turismo europeo y por la cooperación entre los sectores público y privado llevada a cabo en el Grupo de Trabajo para un Turismo Sostenible.

Respecto de la promoción del turismo europeo, se felicita por la consolidación de las cuentas satélites de turismo (que muestran la importancia económica de esta actividad), y pide a la Comisión y a los Estados miembros que estudien la posibilidad de designar destinos turísticos europeos de excelencia, siguiendo el modelo de las Capitales Europeas de la Cultura, así proponer una marca o destino turístico "UE", caracterizado por su inmensa diversidad, su gran calidad social y su sostenibilidad. Solicita a la Comisión que aumente los medios financieros destinados a la preservación del patrimonio cultural. Apoya la promoción de Europa como destino turístico a través de un Portal Europeo del Turismo. Señala que la Europa ampliada exige colaboración de los sectores público y privado tanto en el plano local y nacional como europeo.

En el apartado de turismo y transporte, el Parlamento recuerda que el transporte es un sector fundamental para el turismo y aboga por la intermodalidad. Se pronuncia a favor de billetes integrados para hacer más atractivos los servicios turísticos.

En lo concerniente a intervenciones estructurales cofinanciadas por la Comunidad, habida cuenta del papel del turismo como factor de desarrollo, defiende la cofinanciación de los proyectos de desarrollo basados en un enfoque integrado y se congratula por la inclusión del turismo en los proyectos financiados con los fondos FEDER y FEADER. Señala la necesidad de proporcionar ayudas en el marco del programa INTERREG a la política turística porque favorece la colaboración social y enlaza unas regiones con otras. Por último, pide a la Comisión que cree una línea presupuestaria suficiente que tenga en cuenta la importancia del sector del turismo para la economía europea.

Sobre la acción legislativa de la UE, el Parlamento pide que todos los proyectos de Derecho derivado que tengan algún efecto en el sector del turismo se identifiquen desde su inicio y sean objeto de un análisis de impacto en el que participen los órganos representativos del sector, de los trabajadores y de los consumidores. También sugiere la creación de una red de responsables/coordinadores de turismo en todas aquellas Direcciones de la Comisión cuyas competencias incidan en las actividades del sector (Empresa e Industria, Política Regional, Medio Ambiente, Agricultura y Desarrollo Rural, Energía y Transporte, Mercado Interior y Servicios, etc.).

En el último apartado, el Parlamento celebra a inclusión de una sección específica sobre el turismo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y considera que este hecho permitirá una acción de apoyo al turismo más coherente. Insta a la Comisión a proponer planes de acción plurianuales para reforzar la cohesión en materia de turismo y le pide que, en el marco de la política europea de vecindad, incluya el turismo entre las prioridades de colaboración con terceros países.

4.2.4 Comunicación de la Comisión: Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo (noviembre de 2007)

La Comisión recuerda en este documento que "la meta inmediata del crecimiento y la creación de empleo va a la par con la defensa de los objetivos sociales y medioambientales". Basándose en los resultados del trabajo realizado por el Grupo para la Sostenibilidad del Turismo (2007), presenta un programa de acción específico para el sector turístico (Agenda 21). Afirma que el reto global del sector consiste en mantener su competitividad asegurando la sostenibilidad puesto que, a largo plazo, la competitividad depende de la sostenibilidad.

La primera parte del documento describe los objetivos y retos, el marco de acción y los principios a seguir. La segunda parte trata del papel a desempeñar por los agentes implicados en la actividad turística.

Los objetivos de la Agenda 21 para el turismo europeo: conseguir prosperidad económica, equidad y cohesión sociales y protección medioambiental y cultural.

Los retos: la conservación y gestión sostenibles de los recursos naturales y culturales, la minimización de la contaminación y del uso de los recursos en los destinos turísticos, la gestión del cambio en interés del bienestar de la comunidad, la reducción de la estacionalidad de la demanda, la reducción del impacto ambiental del transporte relacionado con el turismo, la puesta a disposición de las experiencias turísticas para todos, la mejora de la calidad de los empleos en el sector y garantizar la seguridad tanto de los turistas como de las poblaciones residentes en los destinos.

El marco de acción: gestión sostenible de los destinos, integración de la sostenibilidad en las políticas de las empresas y sensibilización de los turistas. La gestión sostenible de los destinos incluye un control eficaz del desarrollo, la planificación territorial y de usos del suelo, así como de las inversiones en infraestructuras y servicios. Las empresas, para garantizar su competitividad, su viabilidad y su prosperidad a largo plazo, deberían integrar los aspectos de sostenibilidad en sus procesos de toma de decisiones y en sus prácticas y herramientas de gestión.

Los principios para lograr un turismo competitivo y sostenible:

- Adoptar un enfoque global e integrado
- Planificar a largo plazo
- Lograr un ritmo de desarrollo adecuado, respetando los recursos y las necesidades de las comunidades y los destinos turísticos de acogida.
- Involucrar a todas las partes interesadas.
- Utilizar los mejores conocimientos disponibles.
- Minimizar y gestionar los riesgos (principio de cautela).
- Reflejar el impacto en los costes (quien contamina paga).
- Respetar la capacidad de carga de las zonas receptoras.
- Seguimiento continuo.

En cuanto al papel de los agentes del sector, el documento afirma que "en el sector del turismo operan muchos agentes públicos y privados

distintos con competencias descentralizadas. Por lo tanto, es de capital importancia respetar el principio de subsidiariedad y trabajar a partir de un enfoque ascendente que incluya a aquellos agentes del sector que disponen de las competencias y el poder para actuar y que contribuyen voluntariamente a la aplicación de la Agenda. Por eso el acento debe estar en la acción conjunta a nivel de destino pero en el contexto de iniciativas y acciones de apoyo nacionales y europeas". Las tareas concretas que asigna a la Comisión Europea son las siguientes:

- Movilizar a los agentes del sector del turismo para que produzcan y compartan conocimientos.
- Promocionar los destinos europeos de excelencia.
- Fomentar el uso de los instrumentos financieros de la UE, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el Fondo Europeo de Pesca y el Séptimo Programa Marco de Acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración.
- Integrar la sostenibilidad y la competitividad en las políticas de la Comisión. Puesto que varias de las políticas comunitarias existentes repercuten en el turismo (como la política ambiental, la de transportes, la de empleo o las políticas de desarrollo rural), la integración de los principios citados en las políticas comunitarias, repercutirá positivamente en la sostenibilidad del turismo europeo.

El documento concluye anunciando el lanzamiento y adopción de una Agenda 21 para el turismo a medio y largo plazo, en el marco de la cual todos los agentes del sector tomarán las medidas necesarias para adoptar prácticas sostenibles y hacer de Europa un destino turístico atractivo y competitivo. La Comisión alude al apoyo político que espera recibir de otras instituciones para llevar a cabo esta iniciativa.

5. conclusiones

El turismo constituye un sector de gran importancia económica en Europa. Supone una fuente de ingresos importante para muchas comunidades locales y puede contribuir de forma especial a la cohesión económica y social de las regiones periféricas de la UE.

Aunque en la Unión Europea no existe una política turística expresa, equiparable a otras políticas comunitarias como la PAC o la política regional, distintos organismos han publicado una serie de documentos que, considerados en su conjunto, configuran las directrices básicas de lo que podría denominarse política turística comunitaria.

Por orden cronológico, cabe citar en primer lugar la Decisión 92/421/CEE del Consejo, por la que se aprueba un plan de acción en favor del turismo. Este documento recogía los principios básicos de la incipiente política turística comunitaria: subsidiariedad, eficacia, fomento de la calidad y de la competitividad, apoyo a las PYMES, respeto al patrimonio natural y cultural. En 2002, en su primera Resolución sobre Turismo, el Consejo recordaba la importancia del sector turístico en la economía europea, la naturaleza transversal de sus actividades y manifestaba la necesidad de fortalecer la cooperación entre los Estados miembros y la industria turística, mejorando el acceso a instrumentos que refuerzan su competitividad, favoreciendo así la creación de empleo y de riqueza.

La Comisión Europea es la institución comunitaria que más veces se ha pronunciado en temas relacionados con el turismo y que ha protagonizado algunas iniciativas como la creación del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo Europeo. La Comisión ha destacado repetidamente la importancia del turismo como factor de crecimiento y de creación de empleo y ha alertado de la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias (cambios demográficos, nuevos destinos que compiten con Europa, cambios en la demanda, etc.). Apuesta por una nueva política turística basada en la coordinación, el diálogo y la colaboración entre las partes interesadas del sector (autoridades públicas, sector privado, interlocutores sociales y partes interesadas en general). Las acciones concretas que propone para asegurar la sostenibilidad y mantener la competitividad son, entre otras, la mejora de la legislación, de la formación y de la información y usar en mayor medida los instrumentos financieros comunitarios existentes, concretamente los Fondos Estructurales FEDER y FSE (para respaldar el desarrollo de las empresas y los servicios turísticos, la movilidad profesional, los programas educativos y la formación), el Fondo de Cohesión (para las infraestructuras medioambientales y de transporte), el FEADER (para favorecer el turismo rural) y el FEP (para el turismo ecológico como alternativa a la reestructuración del sector pesquero).

En uno de sus últimos documentos, la "Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo", la Comisión proporciona un conjunto de directrices para el sector. Afirma que a largo plazo, la competitividad depende de la sostenibilidad y presenta un programa de acción específico para el sector turístico donde describe los objetivos y retos, el marco de acción, los principios a seguir y el papel a desempeñar por los agentes implicados en la actividad turística. Los objetivos: prosperidad económica, equidad y cohesión social, protección medioambiental y cultural. Los retos: la gestión sostenible de los recursos naturales y culturales, gestionar el cambio en interés del bienestar de la comunidad, reducir la estacionalidad de la demanda, reducir el impacto ambiental del transporte relacionado con el turismo, mejorar la calidad de los empleos en el sector y garantizar la seguridad tanto de los turistas como de las poblaciones residentes en los destinos. El marco de acción: gestión sostenible de los destinos, integración de la sostenibilidad en las políticas de las empresas y sensibilización de los turistas. Los principios a seguir: adoptar un enfoque global e integrado, planificar a largo plazo, respetar los recursos y las necesidades de las comunidades receptoras, involucrar a todas las partes interesadas, utilizar los mejores conocimientos disponibles, minimizar y gestionar los riesgos (principio de cautela), reflejar el impacto en los costes (quien contamina paga), respetar la capacidad de acogida de las zonas receptoras y, finalmente, hacer un seguimiento continuo. En cuanto al papel de los agentes del sector, la Comisión alude al principio de subsidiariedad y propugna un enfoque ascendente que incluya a aquellos agentes del sector que disponen de las competencias y el poder para actuar y que puedan contribuir voluntariamente a la aplicación de la Agenda 21 para turismo. Resalta la importancia de la acción conjunta a nivel de destino pero enmarcada en el contexto de iniciativas y acciones de apoyo nacionales y europeas.

Por lo que respecta al Comité Económico y Social, el mensaje predominante en sus dictámenes sobre diversos aspectos de la política turística, ha sido una llamada a la cooperación entre los sectores público y privado en diversos ámbitos (sectoriales, sociales, económicos y medioambientales).

Finalmente, el Parlamento Europeo, partiendo de la premisa de que el turismo no constituye actualmente una política comunitaria y de que, en virtud del principio de subsidiariedad,

depende fundamentalmente de la acción de los Estados miembros, ha centrado su discurso en reforzar la legislación concerniente al turismo y en instar a la Comisión a promover actuaciones que mejoren la competitividad y calidad del turismo europeo, tales como aumentar la formación y cualificación de los empleados en el sector, intervenciones estructurales cofinanciadas por la Comunidad, la reducción de la estacionalidad o la promoción de Europa como destino turístico de calidad. La última Resolución del Parlamento europeo sobre la política turística europea (noviembre de 2007) incide en la necesidad de colaboración y coordinación de todos los agentes implicados en la actividad turística para aumentar la competitividad de la industria del turismo y de los destinos, mejorar los servicios y las infraestructuras, crear empleo, facilitar la movilidad y la formación profesionales en el sector, diversificar la economía y promover el desarrollo de las regiones europeas, en especial de las más desfavorecidas.

En suma, diversas instituciones europeas se han hecho eco de los principios contenidos en la Decisión 92/421/CEE del Consejo y los han desarrollado en mayor o menor medida en documentos posteriores. La Decisión del Consejo de 1992 constituye el pilar de la política turística comunitaria. Respetando el principio de subsidiariedad, las directrices emanadas de otras instituciones no han pasado de ser básicamente recomendaciones encaminadas a mantener la competitividad, aumentar la calidad y asegurar la sostenibilidad de la actividad turística.

El sector turístico europeo se enfrenta actualmente a los retos mencionados: competir con nuevos destinos, gestionar de forma sostenible los recursos naturales y culturales, reducir la estacionalidad de la demanda, mejorar la calidad de los productos y de los empleos y, por último, garantizar la seguridad de los turistas y de las comunidades receptoras. No obstante, estos mismos retos constituyen en sí mismos oportunidades de mejora para el sector porque obligan a innovar, a conservar y valorar nuestro patrimonio natural y cultural, a ofrecer productos y servicios de calidad, a diversificar la oferta, a mejorar la cualificación de los trabajadores, a incorporar las TIC en la gestión cotidiana; en definitiva, a introducir dinamismo en el sector. Europa tiene suficiente potencial para superar los retos a corto y medio plazo y consolidar su posición como primer destino turístico mundial.

7. bibliografía

- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (1996): *El medio ambiente en Europa. Informe para la revisión del V Programa de acción sobre el medio ambiente*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (1998): *Medio ambiente en Europa: segunda evaluación*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (2003): *Medio ambiente en Europa: tercera evaluación*. Disponible en <http://reports.eea.eu.int>.
- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (2005): *The European environment. State and outlook*. Disponible en <http://www.eea.eu.int>.
- AEMA (Agencia Europea de Medio Ambiente) (2007): *Medio ambiente en Europa: cuarta evaluación*. Disponible en <http://reports.eea.eu.int>.
- Akehurst G, Bland N, Nevin M. (1993): Tourism policies in the European Community member states. *International Journal of Hospitality Management* 12(1): 33-66.
- Anastasiadou (2008): Stakeholder Perspectives on the European Union Tourism Policy Framework and Their Preferences on the Type of Involvement. *International Journal of Tourism Research* 10(3): 221-235.
- Bengochea, A. (1999): Política ambiental comunitaria y turismo sostenible. *ICE. Boletín Económico*, nº 2606, pp. 19 a 25.
- Bengochea, A.; Magadán, M.; Rivas, J. (2006): *Actividad turística y medio ambiente*. Septem Ediciones, Oviedo.
- Comité Económico y Social Europeo (2005): Dictamen sobre la política turística y la cooperación entre los sectores público y privado. (2005/C 74/03, DOUE 23 de marzo de 2005).
- Comité Económico y Social Europeo (2005): Dictamen sobre la política turística de la UE ampliada. (2005/C 255/02, DOUE 14 de octubre de 2005).
- Comité Económico y Social Europeo (2006): Dictamen sobre la contribución del turismo a la recuperación de zonas en declive. (2006/C 24/01, DOUE 31 de enero de 2006).
- Comité Económico y Social Europeo (2006): Dictamen sobre turismo y cultura: dos fuerzas al servicio del crecimiento. (2006/C 110/01, DOUE 9 de mayo de 2006).
- Comité Económico y Social Europeo (2006): Dictamen sobre turismo social en Europa. (2006/C 318/12, DOUE 23 de diciembre de 2006).
- Comisión Europea (1995): Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión en materia de turismo. COM(95) 0097.
- Comisión Europea (2001a): Informe al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre las medidas con incidencia en el turismo. COM(2001) 171 final.
- Comisión Europea (2001b): Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo. COM(2001) 665 final.
- Comisión Europea (2001c): Informe al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre el futuro del turismo europeo. COM(2001) 668 final.
- Comisión Europea (2002): Report on Community measures affecting tourism (2000). Commission staff working paper, SEC (2002) final 300.
- Comisión Europea, DG Empresa, Unidad de Turismo (2002): Agenda 21-Sostenibilidad en el sector turístico europeo. Documento de debate para el Foro europeo del turismo 2002.
- Comisión Europea (2003a): Decisión 2003/287/CE de 14 de abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico.
- Comisión Europea (2003b): Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo. Comunicación de la Comisión COM(2003) 716 final.
- Comisión Europea (2005): Decisión 2005/338/CE de 14 de abril de 2005, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria al servicio de camping.
- Comisión Europea (2006): Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo. Comunicación de la Comisión COM(2006) 0134.
- Comisión Europea (2007): Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo. Comunicación de la Comisión, COM(2007) 0621.
- Comisión Europea y Eurostat (2006a): Methodological work on measuring the sustainable development of tourism. Part 2: Manual on sustainable development indicators of tourism.
- Comisión Europea y Eurostat (2006b): Panorama on tourism.
- Consejo Europeo (1992): Decisión del 13 de julio de 1992 por la que se aprueba un plan de acciones comunitarias en favor del turismo (Decisión 92/421/CEE).
- Consejo Europeo (2002): Resolución de 21 de mayo de 2002 sobre el futuro del turismo europeo. (2002/C 135/01).
- Demunter, C. (2008): Are recent evolutions in tourism compatible with sustainable development? Eurostat, Statistics in focus 1/2008.
- European Travel Commission (2006): Tourism trends for Europe.
- Grupo para la Sostenibilidad del Turismo (2007): Action for more sustainable European tourism.
- Leidner, R. y Bender, M. (2007): *The European tourism industry in the enlarged Community. Gaps are potentials and opportunities*. Informe preparado para la Dirección General Empresa-Industria y publicado por la Comisión Europea.
- Lickorish L.J. (1991): Developing a single European tourism policy. *Tourism Management* 12(3): 178-184.
- Organización Mundial del Turismo (2007): *Datos esenciales del turismo*. OMT. Disponible en <http://www.unwto.org/facts/eng/highlights.htm>.
- Parlamento Europeo (2002): Plan de acción de la Unión europea para el sector turístico- mejorando las medidas de apoyo para un turismo sostenible. PE nº 311.196.
- Parlamento Europeo (2005): Resolución de 8 de septiembre de 2005 sobre las nuevas perspectivas y los nuevos retos para un turismo europeo sostenible. (2004/2229(INI)).
- Parlamento Europeo (2007): Resolución de 29 de noviembre de 2007 sobre una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo (2006/2129(INI)).
- STOA (Scientific Technology Options Assessment) (2002): *European Union action in the tourism sector - Improving support measures for sustainable tourism*.