

- RIVERO, BEATRIZ. El Estado y sus competencias en relación al Turismo Evolución y cambio. Cuadernillo de la Cátedra Planificación del Turismo Sostenible. Págs. 17 a 29.

El Estado y sus competencias en relación al Turismo

Abordar el problema de la delimitación de las competencias turísticas se inscribe hoy en día en un debate complejo referido a los cambios en la configuración de las competencias del Estado con relación a la actividad en su conjunto.

Los criterios que en distintos países se vienen adoptando respecto al papel del Estado en el sector turístico y el grado de intervención de lo público en el mismo, orientan formas muy diferentes de encarar una actividad que, casi unánimemente, se considera que debe ser protagonizada por el sector privado.

Si bien existen países en los que la Administración Turística crece configurándose en muchas ocasiones como un Ministerio independiente, la tendencia general apunta a una creciente privatización y a una drástica reducción, incluso supresión, de las administraciones turísticas. Estados Unidos, Canadá y Suecia disolvieron sus organismos turísticos federales a finales del año 1995. Se puede decir que el Estado, sobre todo en aquellos países de mayor grado de desarrollo, tiende a dejar en manos privadas sus antiguas funciones de promoción y a transferir a administraciones de inferior nivel las funciones de carácter normativo que todavía le restaban.

Efectivamente, este proceso de privatización viene acompañado, en la mayoría de las ocasiones, de una transferencia de competencias a otras administraciones públicas -sean de ámbito regional o simplemente local- que en los últimos años están adquiriendo un especial protagonismo en el sector turístico.

El panorama actual puede entenderse mejor si se revisa la evolución y cambio de roles del Estado con relación al turismo.

Según Huescar (1998), esta evolución puede establecerse en tres etapas sucesivas: la primera comienza con los inicios del Turismo y finaliza a mitad de los sesenta; durante los siguientes veinte años la segunda; y desde entonces hasta la fecha la tercera.

Durante la etapa inicial, el Estado se presenta ejerciendo la función normativa como interventor y centralizador, con amplias facultades que se pueden reconocer en las normas, pretendiendo una regulación general, pero de forma indicativa.

En la segunda etapa el Estado aparece como promotor. Dado el avance en el desarrollo del Turismo, las empresas públicas y privadas le reclaman normativas que den cuenta de sus problemáticas.

La tercer etapa llamada del Estado coordinador, se caracteriza por la trascendencia de los cambios que no se reflejan en la cantidad de normas sino

en las modificaciones a las mismas, ya que estas marcan el sentido de las innovaciones. Considerando el contexto mundial las medidas que prevalecen en esta tercer etapa tienen que ver con la liberalización económica, el trato fiscal igualitario y la simplificación burocrática.

Principales intervenciones del Estado en cada etapa:

Etapa del estado Interventor	Etapa del estado Promotor	Etapa del estado Coordinador
<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos de facilitación. - Normas referidas a la propia estructura orgánica - de la administración turística, - Especial atención al alojamiento y las agencias de viajes, en menor medida al transporte y a la actividad de los guías de turismo concebidos casi como empleados públicos. • Licencias - Régimen de precios autorizados. - Políticas de incentivos limitados al ámbito fiscal, las políticas de zonas turísticas y las zonas francas como regímenes diferenciados. - La violación de las reglas se consideran "agresión a facultades de naturaleza pública y en cierta forma conectadas al concepto de soberanía" por lo tanto las sanciones a los agentes privados muestran una rigurosidad que se refleja en penas 	<ul style="list-style-type: none"> - Se aprobaron los principales instrumentos legales de la actividad. - Incremento de los actores privados ya sea en órganos consultivos de las Administraciones Nacionales o en entes administradores de fondos especiales, que son un antecedente de la descentralización del turismo. - Prevalece en esta etapa un modelo de A.N.T. de tipo gestor, entes autónomos con disposición de fondos y - estructuras administrativas insuficientes para efectuar el control. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las condiciones para el otorgamiento de licencias se establecen en relación - con ciertas condiciones de responsabilidad (se exigen seguros o fianzas) antes que requisitos de solvencia económica, personales o de viabilidad de los proyectos. - Existe liberalización de precios. - El sector privado adquiere aún más importancia en desmedro de la actuación pública. - Aparecen nuevos temas como la regulación del tiempo compartido y la preocupación ambiental que se refleja en las medidas de protección del medio ambiente y en la seguridad del consumidor. - Aumentan los requisitos técnicos para la instalación de alojamiento y se trata de imponer una política restrictiva del uso del espacio. - Los organismos

privativas de la libertad y caducidad de licencia.		nacionales se preocupan fundamentalmente de la promoción.
--	--	---

En la actualidad los objetivos centrales del sector turístico se focalizan principalmente en la comercialización más centrada y agresiva; una lucha constante para conseguir una decisiva ventaja competitiva mediante una combinación de diferenciación del producto, calidad y/o precio (normalmente los tres); un creciente reconocimiento de la necesidad de un desarrollo turístico sostenible para asegurar la prosperidad a largo plazo; una reducción del control estatal y más realizaciones conjuntas entre el sector privado y público.

La participación tanto del Estado como del sector privado en la promoción (Zabía, 1998) sigue considerándose fundamental porque el lugar de destino, concebido integralmente, es esencial en el mercado turístico. Efectivamente, el destino turístico desborda el ámbito limitado de una empresa. En él participan diversos niveles administrativos públicos (país, región, municipio) conjuntamente con el sector privado.

Al mismo tiempo la participación del sector privado en los organismos nacionales de promoción, se fundamenta en la creciente sofisticación del mercado turístico que obliga a comercializar productos cada vez más complejos que están en manos del sector privado. Por lo tanto, las aportaciones económicas de este sector en las actividades promocionales son crecientes en congruencia con la nueva concepción de las ANT (Administraciones Nacionales de Turismo).

En consecuencia, la participación del sector privado en la promoción y en la ejecución de los planes de marketing es vista como imprescindible en la nueva configuración de las oficinas de turismo:

- Las actividades promocionales de las oficinas tienden a realizarse siempre con participación de este sector. Son cada vez menos las actuaciones "independientes" de las oficinas.
- Las oficinas cada vez se conciben más como unidades de apoyo al sector privado.
- Estas cada vez ponen más su acento en la comercialización del producto turístico.

Esta mayor participación se traduce en una mejor utilización de dinero privado en la promoción gestionada o coordinada por las ANT. Así la intervención en la promoción se lleva a cabo según distintas modalidades:

- Los organismos de promoción se encuentran en manos privadas y el Estado se limita a su financiación (Alemania, Holanda).
- Organismos en los que el sector privado participa en su financiación y en sus órganos de dirección (Maison de la France 44% y BTA -Organismo oficial de turismo de Alemania- 30 %).

- Organismos en los que el sector privado participa en la elaboración de las estrategias y los planes de marketing (Suiza y España).
- Organismos enteramente financiados por el Estado (Portugal). No obstante, el sector privado participa en el desarrollo de los planes de marketing.

Antecedentes de la Unión Europea referidas a competencias relativas a la actividad turística

En la actualidad la Unión Europea carece de competencias formales en este tema (Zabía, 1998). Sin embargo, ha desarrollado innumerables acciones en el sector. Como ejemplo de las mismas pueden mencionarse: el desarrollo de las estadísticas turísticas comunitarias, en el marco del programa bianual iniciado en 1990 en virtud del artículo 213 del Tratado de la Unión Europea; la producción de normas reguladoras de los viajes organizados, del tiempo compartido, del tráfico aéreo; ha abordado cuestiones desde la perspectiva del medioambiente, de la cultura y de la protección de los consumidores; y ha elaborado el programa PHILOXENIA (Hospitalidad), primer programa plurianual en favor del turismo europeo (1997-1999), que tiene como planteamiento general la innovación de los métodos y contenidos de la acción comunitaria mediante intervenciones adecuadas para afrontar los problemas específicos del turismo y aumentar la efectividad.

Entre todas las instituciones de la Unión Europea, sin duda ha sido su Parlamento quien más decididamente ha defendido la necesidad de la incorporación del turismo al Tratado que se acaba de mencionar y el establecimiento de una auténtica política turística comunitaria.

Elizalde Lasheras (1994) menciona algunos de los aportes efectuados por dicho Organismo Colegiado: Acciones que favorecen una mejora en el conocimiento de la actividad turística y en consecuencia en la consolidación de la coherencia de las acciones; escalonamiento de las vacaciones; la preocupación por los turistas en tanto consumidores; ha efectuado análisis sobre aspectos relativos al Turismo cultural y a la relación Turismo - medio ambiente; estudios y normativas referidas al Turismo rural, Turismo social, Turismo juvenil; y propuestas en lo que respecta a la Formación y capacitación de personal específico. Además de haberse ocupado de la Promoción en países externos a la Unión y también de generar medidas transnacionales.

Si bien las acciones mencionadas precedentemente, parecen demostrar que la incorporación del turismo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea podría contar con la aceptación del Parlamento, existe sin embargo un amplio e intenso debate sobre el papel que le corresponde desempeñar a la Comunidad con relación al sector turístico. Un hito fundamental de dicho debate fue la elaboración por parte de la Comisión específica del "Libro Verde", documento que abre interrogantes acerca del rol de la Unión en materia de turismo. Su objetivo consiste en facilitar y fomentar una reflexión acerca de cuáles deben ser las competencias por parte de todos los sectores implicados en él. Los ejes para el análisis se agrupan en torno a cuatro posibles vías de actuación.

1. La reducción o eliminación de las acciones comunitarias específicas.
2. El mantenimiento del marco y del nivel de intervención actuales.
3. El refuerzo de la acción comunitaria sobre la base del Tratado y
4. Una política turística comunitaria.

En la actualidad la opción que se está imponiendo es la primera de las contempladas en el Libro Verde. A juzgar por las provisionales conclusiones del debate, se rechazaría la inclusión del turismo en la próxima modificación del Tratado de la Unión. De hecho, la Conferencia Intergubernamental que prepara la modificación del Tratado no contempla a la actividad turística para ser incorporada al mismo.

Las causas de esto, desde las actuaciones públicas, tienen que ver con el temor de los gobiernos al crecimiento de las estructuras burocráticas y, sobre todo, al aumento del presupuesto comunitario. El sector privado, por su parte, teme que la asunción de competencias turísticas por parte de la comunidad suponga un mayor grado de intervencionismo. Más detalladas regulaciones y una disminución de la libertad de las empresas. Por ello tiende a manifestarse partidario del mantenimiento de la situación actual, aunque conscientes de que indirectamente la Comunidad tiene grandes posibilidades de actuación en el sector turístico y que –como ya se destacó- ha hecho uso de ellas en casi todos los subsectores que configuran el sector turístico.

Ante este problema la Organización Mundial del Turismo (1997) ha formulado un proyecto sobre lo que podrían ser las líneas comunitarias de actuación en materia turística y sobre los criterios a adoptar en la renovación del Tratado. El planteamiento de la O.M.T. se basa en la creación de una Agencia Europea del Turismo cuyos objetivos serían: *"...La cooperación con los Estados miembros y con terceros países interesados; la colaboración con la industria y las profesiones turísticas; y la coordinación con las direcciones generales de la Comisión específica. (...) Al ser de naturaleza distinta, la Agencia estaría mejor situada que una dirección de derecho común para asegurar la coordinación y la cohesión de las que hoy en día se carece. Esta Agencia permitiría además, promover una auténtica relación asociativa con los verdaderos protagonistas del desarrollo turístico: sector privado y colectividades locales en especial..."*

Esta Agencia no tendría, por lo demás, repercusiones significativas ni en el presupuesto ni en la estructura burocrática de la Comisión pues su creación podría llevarse a cabo utilizando los recursos ya existentes en la DG XXIII a los que se unirían los de la Comisión Europea de Turismo que, de acuerdo con la propuesta de la O.M.T. desaparecería para integrarse en la nueva Agencia. La integración de la E.T.C. en la estructura comunitaria permitiría solucionar otros dos problemas: el de la promoción al exterior de la Comunidad y el de la colaboración con los países no miembros.

La O.M.T. no solicita en su propuesta nuevas competencias comunitarias que pueden provocar el temor a nuevas regulaciones ni siquiera la

incorporación del turismo al Tratado sino que propone limitarse a la lógica de la subsidiaridad tal como viene formulada en el artículo 3 B del nuevo Tratado.