

# Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo

# 151

**Sergio Castel Gayán**

Gobierno de Aragón

**Resumen**

**E**l turismo constituye un sector transversal y complejo que engloba una multitud de agentes públicos y privados. Estos rasgos estructurales exigen promover la participación en el diseño de la política turística y la colaboración público-privada en su gestión, integrando los diferentes intereses con el objetivo de mejorar la eficacia de las decisiones públicas y la calidad de los destinos turísticos. El presente trabajo trata de analizar la adaptación del Derecho del turismo a un método abierto de cooperación, sus retos y necesidades, así como la evolución y situación actual de la legislación autonómica que en los últimos años está profundizando el principio de colaboración a través de nuevas herramientas.

**Palabras clave**

Participación, cooperación público-privada, Derecho del turismo, eficacia, calidad turística.

**Abstract**

**T**he tourism constitutes a transverse and complex sector that includes a multitude of public and private agents. These structural features demand to promote the participation in the design of the tourist politics and the collaboration public - private road in his management, integrating the different interests with the aim to improve the efficiency of the public decisions and the quality of the tourist destinations. The present work tries to analyze the adjustment of the Law of the tourism to a method opened of cooperation, his challenges and needs, as well as the evolution and current situation of the autonomous legislation that in the last years is deepening the beginning of collaboration across new tools.

**Keywords**

Participation, public-private cooperation, tourist law, efficiency, quality of tourism.

## 1. Introducción

El turismo constituye un sector complejo y transversal que actúa en una realidad poliédrica en la que intervienen múltiples agentes. Esta fragmentación de sujetos conlleva la participación de una gran variedad de actores –públicos y privados- que comparten la responsabilidad de planificar, gestionar y comercializar el producto turístico<sup>(1)</sup>. En concreto, el reparto de roles viene determinado en gran medida por el criterio de rentabilidad económica. Dado el dinamismo que caracteriza a este sector, el turismo es una actividad fundamentalmente privada, la prestación y explotación de actividades y servicios turísticos corresponde, como regla general, al sector privado, mientras la Administración ha asumido un papel esencialmente subsidiario o complementario. Los poderes públicos han centrado su intervención en el fomento y promoción de los recursos turísticos así como en la formación de los profesionales del sector, sin perjuicio de la necesaria ordenación y control de los servicios y actividades turísticas<sup>(2)</sup>. Sin embargo, esta subsidiariedad no es obstáculo para afirmar que el papel de la “Administración turística”<sup>(3)</sup> deviene esencial para garantizar un correcto funcionamiento del sector<sup>(4)</sup>. La actividad privada ha estado condicionada por un intenso intervencionismo administrativo, presente tradicionalmente en el sector turístico pero cuyos fundamentos han variado sustancialmente en las últimas décadas. Junto a su extraordinaria importancia económica, emergen otros motivos que demandan una actuación pública global y transversal, que persiga también la preservación del medio ambiente, la recuperación del patrimonio histórico, la protección del turista o el desarrollo de las zonas rurales, sin olvidar otros factores que coadyuvan a explicar el extraordinario presente del sector público turístico, como la acelerada introducción de las nuevas tecnologías en la gestión turística o la importancia del turismo en la creación de empleo y la diversificación económica<sup>(5)</sup>.

Este intervencionismo administrativo ha sido objeto de revisión en la legislación turística como consecuencia de la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (“Directiva de servicios”). El objetivo de la Directiva es crear un marco jurídico que suprima los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y a la libre circulación de los servicios entre los Estados miembros, garantizando, tanto a los prestadores como a los destinatarios de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado de la Unión Europea. Considerando excesiva la presión que ejercen las Administraciones públicas sobre el establecimiento y la libre circulación de los prestadores de servicios, trata de impulsar un proceso de desburocratización y simplificación administrativa eliminando obstáculos jurídicos y administrativos al desarrollo de las actividades de servicios. Así, la transformación operada por la Directiva se manifiesta en la limitación de la autorización previa obligatoria para aquellos casos en que sea indispensable –se sustituye la autorización administrativa previa por la comunicación previa y/o declaración responsable, que se convierten en la regla general-; la supresión de la obligación de inscripción en los Registros de turismo, que pasa a ser voluntaria y de oficio por parte de los órganos competentes; la creación de ventanillas únicas; la tramitación electrónica; o la mejora de la información a prestadores de servicios y a consumidores, fomentando a su vez la calidad de los servicios<sup>(6)</sup>.

Este nuevo marco normativo, unido a la complejidad inherente al sector turístico, convierte el principio de participación y colaboración en eje esencial. La preponderancia de la iniciativa privada en el sector turístico exige el diálogo continuo entre los agentes privados implicados y la Administración, cualquier iniciativa pública debe ser elaborada con la participación de la industria turística que se encuentra capacitada para informar al sector público de las necesidades y debilidades que deben ser subsanadas<sup>(7)</sup>. Como acertadamente se ha señalado, la razón fundamental de la proclividad a la búsqueda de fórmulas de colaboración y participación es la naturaleza interdisciplinar de la actividad turística y la

multiplicidad de intereses en juego, algunos de ellos contrapuestos, lo que exige un serio esfuerzo por el diálogo y el contraste de pareceres<sup>(8)</sup>. Una industria tan fragmentada, en la que interviene un gran número de empresas –turísticas y no turísticas- y de entidades públicas –de diferentes ámbitos sectoriales y territoriales- exige una estrecha cooperación de todos los agentes implicados. Es necesario proclamar la conjunción de la actuación pública y privada dado que la dependencia entre ambos sectores es mutua. De la misma manera que el sector privado necesita un entorno adecuado en términos de infraestructura, transporte y demás servicios públicos para el óptimo rendimiento de su actividad, las instituciones públicas no pueden prescindir de los actores privados a la hora de hacer efectivas sus medidas ante problemas globales.

Estos condicionamientos han impulsado el “*factor relacional*” como respuesta a la satisfacción global del turista, es decir, el conjunto de interrelaciones entre todos los agentes turísticos, públicos y privados, para lograr una experiencia satisfactoria en el turista<sup>(9)</sup>. La percepción integral del turista contemporáneo exige sustituir la segmentación sectorial por un trabajo conjunto de los sujetos implicados en la actividad turística<sup>(10)</sup>. Partiendo de esta premisa, la participación en la definición de la política turística y la cooperación público-privada en su gestión conforman en la actualidad una estrategia esencial para promover la competitividad y la sostenibilidad de los destinos turísticos<sup>(11)</sup>. Así lo reconoce la Organización Mundial del Turismo, que ha expresado esta transformación cualitativa como el tránsito de una situación en la que las instituciones tenían la responsabilidad plena del bienestar público y las empresas incrementaban sus beneficios independientemente de los intereses de la sociedad, a un mundo en el que el éxito depende de la comunidad de intereses entre las empresas, la sociedad civil y los gobiernos (OMT, 2001). Asistimos al reconocimiento sectorial del concepto de gobernanza, entendiendo que la participación del sector privado se convierte en una herramienta eficaz para responder a la complejidad

de las políticas turísticas. El turismo es un ámbito favorable para observar la dinámica real del concepto de gobernanza, ya que su impulso precisa de una estrecha colaboración entre los tres pilares básicos: el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Y es en este contexto en el que la norma jurídica asume un especial protagonismo, llamada a configurar y habilitar cauces que garanticen una interrelación real y eficaz. A lo largo del presente trabajo se pretende analizar cómo el Derecho del turismo está respondiendo progresivamente a las demandas de participación y colaboración, insertando este principio en la legislación moderna como eje que debe informar el funcionamiento del sector<sup>(12)</sup>.

## **2. Primeras reflexiones jurídicas sobre el método abierto de cooperación.**

El diseño y la gestión de la política turística se basan cada vez con mayor intensidad en un método abierto de cooperación, que trata de superar la compartimentalización de las tareas y la segmentación del sector. La interdependencia de todos los agentes obliga a plantear una política sustentada en la creación de redes para dar respuesta conjunta a los retos y necesidades del sector turístico<sup>(13)</sup>. Desde una perspectiva jurídica, este modelo abierto de cooperación se traduce en un proceso normativo que amplía las esferas colaborativas, transitando de un modelo dualista basado en un claro reparto de roles a un sistema que ordena el régimen jurídico de la conjunción público-privada. En esta línea, la legislación autonómica ha asumido progresivamente la promoción de la participación y la colaboración público-privada como auténtico principio informador de la actuación pública, que debe perseguir “la colaboración con los agentes económicos y sociales y asociaciones de consumidores y usuarios más representativos del sector, así como con las Cámaras de Comercio (...), para el desarrollo y ejercicio de las competencias y los propios principios rectores recogidos en la presente Ley” (artículo 4.10 de la Ley murciana)<sup>(14)</sup>. La materialización última de esta tendencia se encuentra en el mandato explícito recogido en la reciente Ley extremeña, que bajo la rúbrica *‘participación de*

*empresas, cámaras de comercio, agrupaciones y asociaciones*, ordena a la Administración turística fomentar la participación real y efectiva de empresas públicas y privadas, de las cámaras de comercio, de las agrupaciones y asociaciones empresariales y profesionales en el desarrollo de sus políticas y en la promoción de la Comunidad Autónoma como destino turístico de calidad, buscando la máxima colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas con competencia en el ámbito turístico, así como entre éstas y el sector privado (artículo 10)<sup>(15)</sup>.

La consolidación de los principios de participación y colaboración en la legislación turística exige un análisis jurídico de los ámbitos en los que se produce su aplicación, es decir, las fases de la política turística en las que se están configurando cauces de interrelación. En este sentido, por su profundidad merece especial atención la Ley cántabra, que reconoce en su Preámbulo la necesidad de propiciar “la participación de los distintos subsectores y entidades de la actividad económica y social en la planificación y ejecución de la política turística”. La justificación del impulso participativo en el diseño y planificación de la política turística se apoya en factores externos que son comunes a otras ramas del Derecho, como el desarrollo constitucional del principio de participación o las nuevas corrientes jurídico-políticas que defienden un proceso de profundización democrática como vía para incrementar la legitimidad y la eficacia de las decisiones públicas. Es el reconocimiento de la colaboración público-privada en la gestión el elemento diferenciador, entendiendo que esta fórmula permite unificar criterios sobre las estrategias de competitividad turística, alcanzar economías de escala en el diseño y ejecución de las actuaciones, intercambiar buenas prácticas en la gestión y promoción, o ampliar a otros agentes la intervención conjunta generando un concepto global de calidad.

Un segundo elemento que debe ser analizado es el ámbito subjetivo del principio de participación, los agentes habilitados legalmente para intervenir

en la política turística. Tradicionalmente el sujeto principal ha sido la empresa turística, a través de sus asociaciones representativas, cuya participación en la formulación y gestión de la política turística ha alcanzado la naturaleza de derecho exigible ante la Administración competente. Como señala David Blanquer, uno de los rasgos compartidos por la legislación autonómica sobre turismo es el énfasis puesto en la participación de los empresarios en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Para alcanzar ese objetivo se supera la neutralidad pública frente a la existencia o inexistencia de organizaciones empresariales, al establecerse expresamente que uno de los objetivos perseguidos por la legislación autonómica es el impulso y fomento del asociacionismo empresarial<sup>(16)</sup>. Así, el estatuto jurídico de la empresa turística contiene una amplia relación de derechos que entroncan directamente con el principio de colaboración y participación del sector privado. Con carácter general y a efectos de un estudio sistemático, la legislación autonómica reconoce este derecho en sus tres grandes ámbitos de aplicación. En primer lugar, y como requisito imprescindible para garantizar una participación real y efectiva, la Ley proclama el derecho a ser informadas, bien directamente o a través de sus representantes, de las principales líneas de actuación, como estrategias o planes de promoción turística realizados por la Administración dentro del ámbito territorial autonómico (artículo 10.2 de la Ley de Castilla-La Mancha). En segundo lugar, el derecho de participación en la elaboración, diseño y formulación de la política turística, exigiendo a la Administración garantizar cauces suficientes para que el sector privado intervenga en la formulación de esta política sectorial. En esta línea, la Ley reconoce el derecho de participación en el proceso de adopción de decisiones públicas en relación con el turismo y en los órganos colegiados representativos de intereses (artículo 23.d de la Ley aragonesa), en concreto en la planificación, programación y adopción de decisiones de las Administraciones turísticas (artículo 35.c de la Ley catalana). Por último, y como grado máximo de interrelación, la legislación autonómica proclama la participación-colaboración en la gestión de la

política turística. Este reconocimiento normativo se materializa en el derecho a proponer la realización de estudios, investigaciones y publicaciones que contribuyan al progreso y a la dinamización del sector turístico (artículo 15.i de la Ley de Castilla y León); impulsar y participar en el desarrollo y ejecución de programas de cooperación pública, privada y/o social, de interés general para el sector turístico (artículo 41.d de la Ley extremeña); proponer a las Administraciones competentes aquellas acciones o medidas conducentes a la mejora de la calidad de la oferta turística y del sector en general (artículo 10.4 de la Ley de Castilla-La Mancha); sin perjuicio del derecho a proponer cualquier otra acción no contemplada de forma expresa y que pueda contribuir al fomento y desarrollo turístico (artículo 22.g de la Ley gallega).

El reconocimiento jurídico de este amplio abanico de derechos manifiesta una clara apuesta por una *posición activa* de la empresa turística, elevando su protagonismo como titular del derecho a impulsar, proponer y trabajar conjuntamente con la Administración. Sin embargo, la legislación también reconoce un conjunto de esferas colaborativas en forma de obligaciones jurídicas, como el deber de proporcionar a las Administraciones Públicas la información y la documentación necesarias para el ejercicio de sus atribuciones legalmente reconocidas (artículo 24.j de la Ley aragonesa); prestarle la colaboración necesaria en caso de inspección o de incoación de un expediente sancionador (artículo 42.l de la Ley extremeña); o facilitar a la Administración turística competente la información y la documentación necesaria para la elaboración de los estudios que realicen las administraciones turísticas, tanto para la elaboración del Plan de turismo como para otros estudios o trabajos estadísticos que realice la Administración (artículo 36.j de la Ley catalana). Sin duda, la interpretación de las obligaciones reconocidas por la legislación turística en este sentido debe ser la de su carácter instrumental. No debe entenderse la obligación de la empresa turística como una carga gravosa, sino como un instrumento al servicio de la mejora

de la política turística, que repercutirá de forma beneficiosa en todo el sector.

Además de su reconocimiento, la consolidación del modelo abierto de cooperación exige su plena integración en el seno del sector privado. Es necesario generar una visión no competitiva, impulsando una cultura de cooperación interna con la creación de redes y el posicionamiento conjunto en el mercado a través de *clubes de producto* o *clusters turísticos*. Estas redes de colaboración implican una actitud y un comportamiento cooperativo entre empresas que normalmente competirían, entendiendo que el éxito a medio y largo plazo de un destino sólo será posible si entre los diferentes agentes se establecen relaciones de competencia interna que aseguren el mantenimiento de la calidad y la continua renovación a precios adecuados. Asumida esa competencia interna, que debe ser favorecida en el proceso de planificación y gestión del desarrollo, un verdadero destino solo se construirá desde la integración y la concurrencia frente a competidores externos.

Reconocido el extraordinario protagonismo de la participación empresarial en la legislación vigente, la complejidad y transversalidad de la materia, así como los conceptos de calidad y sostenibilidad que informan el modelo turístico actual, obligan a revisar el régimen jurídico con el fin de ampliar el ámbito subjetivo del derecho de participación. Resulta vital contar también con el turista, las entidades que indirectamente influyen en el funcionamiento del sector, los profesionales turísticos, las ONG's o la población local<sup>(17)</sup>. El Derecho del turismo debe habilitar cauces de intervención para estos sujetos – fundamentalmente en la fase de diseño de la política turística- con el objetivo de alcanzar una visión global del sector. Sin embargo, existe en la legislación vigente un silencio generalizado sobre la intervención de estos agentes.

Tradicionalmente la Ley no ha reconocido el derecho de participación en el estatuto jurídico del turista. Es este un importante déficit que debe ser corregido,

comprendiendo que para la construcción de un turismo de calidad es necesario promover el diálogo con este agente principal. La propuesta jurídica que se plantea exige revisar la figura del turista, concebido no sólo como mero receptor de los servicios, sino también como protagonista en la formulación y diseño de la política turística en la medida en que constituye el cliente y destinatario directo de los servicios ofertados en un destino. Esta nueva perspectiva, que supone transitar hacia una *posición activa y constructiva* del turista y sus asociaciones representativas, está siendo asumida por el legislador autonómico al hilo de los pronunciamientos doctrinales y las demandas del sector, una asunción normativa que se produce de forma lenta pero que ha empezado a penetrar en los últimos tiempos. Esta nueva concepción se halla presente en la última Ley de turismo aprobada en España, que reconoce como derecho del turista a “participar en la adopción de decisiones de los poderes públicos, en los términos previstos en la legislación vigente, a través de sus asociaciones u órganos de representación” (artículo 13.k de la Ley extremeña).

La apertura de la política turística exige integrar también a aquellas entidades que no siendo propiamente turísticas inciden en el desarrollo del sector. El rendimiento del sector turístico depende cada vez más de la compleja interacción de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, del modelo organizativo y del tipo de red de relaciones con los actores externos, con influencia directa o indirecta. Existe un complejo marco de entidades privadas que, sin prestar directamente servicios turísticos, influyen de forma intensa en la satisfacción del turista. Estas entidades, que pueden aportar un valor añadido al cumplimiento de los objetivos sectoriales, deben encontrar espacios de diálogo para coordinar el conjunto de actividades que actúan en el destino turístico en su integridad. El principio de transversalidad exige la apertura de la colaboración público-privada a favor de estas organizaciones o entidades que actúan con una importante capacidad de influencia. En cualquier caso, la apertura hacia estas entidades debe realizarse con las cautelas lógicas derivadas tanto de ese

principio de transversalidad -casi cualquier actividad puede tener una relación indirecta con el turismo-, como de la precisa diferenciación con aquellas entidades y organizaciones que tienen al turismo como eje central de su actividad<sup>(18)</sup>.

La ampliación del concepto de agente interesado encuentra su máxima expresión en la consideración de la sociedad civil como otro importante protagonista en la formulación de la política turística. La concepción del desarrollo turístico como un proceso de cambio social debe incluir a todos los sectores económicos del destino y a todas las necesidades de la sociedad civil -desarrollo integrado- considerando la participación activa y constante de la población a la que implica -desarrollo participativo-<sup>(19)</sup>. De este modo, el reconocimiento legal de un concepto amplio de interesado que incluya a la sociedad civil conecta directamente con uno de los ejes esenciales del modelo turístico actual: la sostenibilidad<sup>(20)</sup>. El desarrollo turístico sostenible no es posible si no se tiene en cuenta la opinión de la población residente, aquellos que van a recibir a los visitantes. Hoy se entiende que un proceso de desarrollo turístico realizado sin la participación de los ciudadanos no es sostenible pues no se ha atendido la opinión de los residentes en torno a sus necesidades reales, lo que provoca la quiebra en la identificación del hombre con su entorno<sup>(21)</sup>. Así se han expresado diferentes instancias internacionales<sup>(22)</sup>, entendiendo que la participación de todas las partes implicadas -sector público, privado y sociedad civil- permite diseñar una política turística que va más allá de las preocupaciones estrictamente económicas, incorporando otras visiones y otros intereses que garantizan la salvaguarda del destino turístico. Por este motivo, desde la doctrina se ha valorado negativamente que la legislación autonómica no haga referencia explícita a la participación ciudadana<sup>(23)</sup>. El régimen jurídico vigente garantiza la participación de los sujetos turísticos, pero los contornos transversales y las exigencias de un sector sostenible obligan a ensanchar el ámbito subjetivo introduciendo en la legislación turística nuevos cauces que garanticen

la participación ciudadana en la construcción de la política turística<sup>(24)</sup>.

Un último aspecto debe ser analizado. Conviene asumir que la democratización de la política turística requiere una actuación de sensibilización que garantice la plena efectividad de los cauces de participación y diálogo. Es necesario generar una conciencia de destino, lo que implica desarrollar estrategias de comunicación interna dirigidas a la sensibilización tanto de los agentes públicos y privados -estén o no directamente implicados en el turismo- como al conjunto de la población. Resulta vital crear en la población residente una conciencia de destino turístico con relación a su propio patrimonio natural y cultural, interiorizando la necesidad de conservarlo y disfrutarlo como compromiso ineludible para un destino innovador<sup>(25)</sup>. Así lo ha entendido la Ley asturiana, que de forma acertada incluye entre los principios básicos de la política turística la sensibilización de los ciudadanos hacia el turismo, y el cuidado y preservación de los valores y recursos turísticos (artículo 4.n).

### **3. El principio de participación en el diseño de la política turística.**

Como se ha señalado anteriormente, uno de los rasgos que caracterizan al sector turístico es su complejidad y transversalidad, caracteres que inciden en la formulación de esta política sectorial<sup>(26)</sup>. La complejidad de la realidad turística afecta a una intervención administrativa que trata de responder a los retos planteados por este sector cada vez más interrelacionado, un contexto que exige potenciar la participación de los diversos puntos de vista con interés en la materia bajo los conceptos de diálogo y concertación social. La Administración turística no puede contemplar en solitario todas las posibles soluciones, es necesario incorporar la visión de los agentes turísticos y, en general, de aquellos que directa o indirectamente incidan en el desarrollo del sector. Esta multidimensionalidad exige diseñar una política turística basada en los postulados de la democracia participativa, abriendo espacios para que las decisiones sectoriales se adopten tomando

en cuenta la opinión de los agentes turísticos<sup>(27)</sup>. Las razones para propiciar un debate entre Administración y agentes turísticos son múltiples, entre otras, permite tener un mejor conocimiento de los intereses y las necesidades de los actores implicados generando decisiones más eficaces, así como una mayor comprensión del proyecto finalmente adoptado fortaleciendo de esta manera la legitimidad y la adhesión de los sujetos implicados<sup>(28)</sup>.

Es cierto que la legislación vigente convierte la participación en principio informador de la política turística, sin embargo su plasmación legal queda bastante desdibujada y limitada. En líneas generales, la participación en la formulación de la política turística y las decisiones de especial relevancia se canaliza a través de instrumentos clásicos de carácter funcional y orgánico, con un claro predominio de estos últimos. Los cauces funcionales innovadores que se vienen aplicando en otros sectores – servicios sociales, urbanismo o medio ambiente- no encuentran reflejo legal en el sector turístico, quedando marginados en un contexto normativo que efectúa declaraciones continuas a favor de la participación orgánica y cooperativa. Dada la compleja naturaleza del sector turístico y como respuesta a los retos actuales, deviene esencial iniciar un proceso de renovación jurídica para incorporar una participación más activa, transitando del modelo orgánico formal a un sistema abierto y dinámico.

#### **3.1 Hacia nuevas formas de participación funcional.**

A través de la participación funcional, corresponde a las asociaciones la función de informar en el trámite de audiencia los planes de ordenación turística y las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración que afecten al sector turístico<sup>(29)</sup>. En la práctica, los cauces más innovadores de participación funcional se han aplicado en el ámbito de la planificación turística. La participación en la elaboración de los planes sectoriales se ha convertido en una herramienta práctica que da entrada a la formulación de un texto ajustado a las necesidades reales del sector<sup>(30)</sup>. Así, la Ley navarra ordena la elaboración de un Plan Plurianual de Actuación en

colaboración con el Consejo Navarro de Turismo y con los demás agentes implicados en el impulso y desarrollo de la actividad turística (artículo 42.4), mientras la Ley madrileña exige que la elaboración de los planes parciales se efectúe de forma concertada entre los distintos órganos de la Administración y los sectores privados implicados en cada plan parcial (artículo 39.2).

En líneas generales, la legislación turística abre cauces de participación funcional a nivel de mínimos. A modo de ejemplo, la Ley aragonesa recoge un trámite de información pública y alegaciones para la elaboración de las Directrices parciales sectoriales de ordenación de los recursos turísticos (artículo 18); la Ley navarra habilita la realización de estudios y estadísticas en colaboración con entidades privadas, con carácter previo a la elaboración del Plan de ordenación de los recursos turísticos (artículo 36.2), entre los que se pueden incluir encuestas entre la población con fundamento en el artículo 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; mientras la Ley andaluza exige abrir un trámite de audiencia a los sectores afectados en la elaboración y aprobación de programas de sectores turísticos específicos (artículo 18.1). Por su parte, la Ley extremeña, con un carácter abierto al no especificar las técnicas concretas, ordena la puesta en marcha de Planes Turísticos Especiales de ámbito autonómico para los que se recabará la participación activa del sector empresarial y de las entidades y organismos que se vean afectados (artículo 7). Sin duda, el carácter abierto de este mandato otorga una excepcional discrecionalidad administrativa para poner en marcha mecanismos innovadores de participación y diálogo con el sector privado.

Es la Ley catalana la que consagra con mayor intensidad la participación en la definición de la política turística, ordenando promover la máxima participación de los sujetos públicos y privados del sector turístico en los planes que se impulsen (artículo 9). Partiendo de este principio habilitador, la Ley prevé la participación del sector privado en la elaboración del Plan de Turismo de Cataluña al exigir la apertura de un período de consulta institucional

para la emisión de informes de los sectores afectados (artículo 15.2). En concreto, el departamento competente en materia de turismo debe promover la participación de los sujetos turísticos -públicos y privados- en la formulación y la redacción del Plan, facilitando durante el proceso de elaboración y después de su aprobación el acceso de las personas interesadas a los estudios, los datos y las normas que contenga, apoyándose en las tecnologías de la información y de la comunicación para facilitar el ejercicio de este derecho (artículo 15.3).

La participación funcional se ha apoyado en la mayoría de las ocasiones en la elaboración de encuestas o la publicidad de documentación para realizar sugerencias y alegaciones. Sin embargo, el procedimiento de elaboración de los planes sectoriales y del resto de decisiones estratégicas –por ejemplo, disposiciones administrativas de carácter general- debe garantizar una participación más activa y directa, ordenando no sólo el trámite de información pública sino también la puesta en marcha de cauces innovadores que permitan un debate entre todos los agentes implicados y una construcción común en el modelo turístico que se pretende implantar. Una renovación normativa encaminada a diseñar nuevas vías de participación debe abrir los procesos decisionales a todas las partes, esto es, al sector público, privado y ciudadanos en general<sup>(31)</sup>, consolidando el reconocimiento legal de la participación ciudadana –como concepto amplio de agente interesado- a través de espacios de diálogo con todas las partes interesadas<sup>(32)</sup>. No obstante, mientras el legislador sectorial mantenga este vacío se debe considerar aplicable la legislación general de participación ciudadana aprobada en los últimos años en algunas Comunidades Autónomas, y que viene a configurar un marco normativo específico para promover la participación a través de instrumentos innovadores de carácter deliberativo<sup>(33)</sup>.

### **3.2 Consolidación y renovación de la participación orgánica.**

Dentro de la estructura organizativa de la Administración turística, han adquirido un especial

protagonismo los órganos encargados de facilitar la participación de todos los sectores implicados en la actividad turística, ya sean públicos o privados. El principio de participación encuentra reflejo legal en la generalización de estos órganos consultivos, garantizando así un cauce de intervención del sector privado en la definición de la política turística. Sin duda, un estudio sobre la composición y funciones de estos órganos –así como su evolución- permite analizar en profundidad el significado real de esta participación orgánica.

La legislación turística diseña órganos de composición mixta, con representación público-privada, cuya composición es un claro reflejo del carácter interdisciplinar del turismo, rasgo que se materializa en la pluralidad de intereses representados en su interior<sup>(34)</sup>. Así, todas las normas reguladoras de estos órganos de naturaleza consultiva garantizan la presencia de las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores y usuarios. Partiendo de esta línea común, la diferencia se halla en la sectorialización seguida en algunas Comunidades Autónomas, es decir, el reconocimiento explícito de la pluralidad de subsectores y agentes turísticos, la especificidad de sus roles dentro del sector, y la necesidad de otorgarles una voz particular: “estarán representadas en el Consejo Autonómico de Turismo de Castilla y León (...) las asociaciones más representativas de los distintos subsectores turísticos” (artículo 10.2 de la Ley castellano leonesa)<sup>(35)</sup>. En otras ocasiones el esquema clásico se enriquece con la presencia de actores muy diversos pero con una clara influencia en el desarrollo del sector<sup>(36)</sup>, la intervención de grupos sin ánimo de lucro cuyo fin es promover un desarrollo turístico sostenible<sup>(37)</sup>, o la participación de técnicos y expertos a título individual para enriquecer los debates con sus experiencias y conocimientos<sup>(38)</sup>.

Especial mención merecen las previsiones contenidas en las últimas Leyes de turismo, como manifestación de la profundización participativa y la consolidación estratégica y transversal de estos

órganos consultivos. Así, la Ley de Castilla y León ha dotado al Consejo Autonómico de Turismo de una nueva estructura organizativa y de mayores competencias que su antecesor, así como de una participación más plural (Exposición de Motivos), precisando a nivel legal una estructura interna que trata de responder a temáticas de especial trascendencia para el funcionamiento del sector. La participación del sector turístico y de los especialistas tiene cabida de forma expresa en el nuevo Consejo Autonómico de Turismo a través de dos nuevas comisiones: el Comité permanente de desarrollo de nuevos productos turísticos, como órgano asesor encargado de realizar propuestas de nuevos productos; y la Mesa de la formación en materia de turismo, como órgano que impulsa la formación turística coordinando a los agentes socioeconómicos y a las Administraciones públicas. Además, se incorporan la Comisión permanente y el Centro de análisis turístico, como herramienta al servicio de las Administraciones y del sector turístico para analizar de forma científica y rigurosa la evolución del turismo en la Comunidad Autónoma.

La Ley extremeña, por su parte, proclama la voluntad de “potenciar la participación de las asociaciones representativas del sector empresarial y profesional, de consumidores y usuarios y de estructuras esenciales del desarrollo local y rural a través del renovado Consejo de Turismo” (Exposición de Motivos). Esta renovación se materializa tanto en el ámbito de sus funciones, que expresan una posición más proactiva en la configuración de la política turística –proponer cualquier acción que pueda contribuir al fomento, promoción competitividad y desarrollo del sector turístico; o proponer las modificaciones que considere convenientes en materia de ordenación de establecimientos turísticos-, como en su composición, ahora regulada en la propia Ley de forma exhaustiva –frente a la anterior remisión reglamentaria- y en la que se integra una visión sostenible del sector mediante la inclusión de grupos de acción local y asociaciones de desarrollo local (artículo 8.3.g)<sup>(39)</sup>.

#### **4. Cooperación público-privada en la gestión de la política turística.**

La participación en la acción pública en materia de turismo ha dado lugar en numerosas ocasiones a fórmulas más cercanas a la colaboración en la gestión que a la mera participación, configurando en materia organizativa fórmulas de cogestión<sup>(40)</sup>. Los nuevos retos a los que se enfrenta el turismo exigen una colaboración más estrecha entre los sectores público y privado que no se limite a impulsar la participación en la elaboración de la política turística, sino también a generar fórmulas mixtas viables que canalicen una cooperación público-privada en su gestión, una participación operacional donde el sector público trabaja conjuntamente con el sector privado en su ejecución.

Los canales de esta colaboración son de muy diversa índole, desde instrumentos clásicos como convenios o acuerdos hasta la creación de entes que pretenden crear un marco estable de cooperación –por ejemplo, los consorcios turísticos<sup>(41)</sup>. Especial mención merece la Agencia Valenciana del Turismo, ente público convertido en ejemplo paradigmático de fórmula instrumental en la gestión turística con participación del sector privado. Se trata de una Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia, que según el Decreto 209/2004, de 8 de octubre del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba su Reglamento, desarrolla funciones tan importantes como la ordenación del sector mediante la elaboración de programas de actuación, propuestas de normativa turística y la emisión de informes preceptivos; la vigilancia, desarrollo y aplicación de las normas sobre profesiones y enseñanzas turísticas; o el control del cumplimiento de la normativa vigente en materia turística mediante la planificación y coordinación de campañas tanto informativas como de inspección y tramitar los expedientes sancionadores. En su composición orgánica destaca el Consejo de Turismo de la Comunidad Valenciana, órgano de consulta y asesoramiento de la Agencia al que le corresponde la elaboración de estudios, trabajos e informes, y la formulación de propuestas para la mejora del sector. En su composición

plural se observa la voluntad de reconocer un papel importante al sector privado, formando parte del mismo, entre otros, tres representantes propuestos por el Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación; ocho representantes de las organizaciones empresariales del sector turístico más representativas distribuidos territorialmente; tres representantes de las centrales sindicales más representativas de la Comunidad; y hasta diez miembros de libre designación por el presidente de la Agencia, entre personas vinculadas al turismo en sus diversas facetas.

La diversidad de instrumentos de colaboración en la gestión de la política turística se complementa con la amplitud de campos temáticos en los que se materializa la cooperación público-privada. Si tradicionalmente el trabajo conjunto entre ambos sectores se ha centrado en el ámbito de la promoción turística, un nuevo modelo de gestión ha provocado un ensanchamiento continuo de las áreas de colaboración.

##### **4.1. La importancia de la colaboración público-privada en la promoción turística**

El ámbito principal en el que se han desarrollado las fórmulas de colaboración público-privada ha sido la promoción turística, actuación definida como competencia pública pero que requiere el concurso de la iniciativa privada<sup>(42)</sup>. Esta esfera colaborativa se ha convertido en principio informador del Derecho del turismo, entendiendo que la eficacia de la política promocional requiere aunar esfuerzos e integrar al sector privado –como se ha visto, la Ley considera a la empresa turística titular del derecho de participación en las tareas de promoción<sup>(43)</sup>. En cualquier caso conviene tener presente que el ámbito material de esta colaboración se caracteriza por su carácter abierto y expansivo, no existe un marco rígido de actuaciones conjuntas. Al revés, la naturaleza dinámica del sector turístico y, en concreto, de la política promocional, abre múltiples zonas de interrelación público-privada. La diversidad de actuaciones que componen la promoción turística implica que en todas ellas puede existir una fórmula

colaborativa, de mayor o menor intensidad en función de las especificidades del destino y de la composición del sector privado<sup>(44)</sup>. Las comunidades en el exterior constituyen un primer cauce de promoción basado en el principio de colaboración. Consideradas como vehículo preferente de promoción turística (artículo 11.1 de la Ley extremeña), la Administración impulsa la colaboración con estas comunidades para reforzar la presencia nacional e internacional a través de la suscripción de acuerdos y convenios (artículo 76.3 de la Ley catalana) y el otorgamiento de ayudas para el cumplimiento de los objetivos legales, reconociéndoles el derecho de acceso a la información sobre las disposiciones y actividades en materia de turismo (artículo 9.2 de la Ley gallega). Los Centros de Iniciativas Turísticas, por su parte, se configuran como entidades sin ánimo de lucro promovidas por asociaciones, fundaciones o particulares interesados en el sector para la promoción y fomento del turismo (artículos 43 de la Ley castellano manchega, y 60 de la Ley castellano-leonesa), que deben remitir anualmente a la Administración turística memoria detallada de todas sus actividades, así como las actas de sus órganos rectores y demás circunstancias que afecten a su funcionamiento (artículo 44 de la Ley cántabra). Pero sin duda, ha sido la creación de entidades mixtas de colaboración la fórmula que ha adquirido especial relevancia en los últimos años, contribuyendo a una mayor concertación de la política turística entre las distintas administraciones y de éstas con el sector privado. En concreto, se observa una clara tendencia hacia la creación de empresas públicas o participadas<sup>(45)</sup>, si bien este modelo está siendo objeto de importantes mutaciones que están propiciando el surgimiento de un nuevo tipo de colaboración público-privada. Ante el debate sobre cuál es el modelo de promoción turística que responde con más eficacia, eficiencia y agilidad a las características del sector, hay que tener presente que la actividad turística se desarrolla en un entorno cada vez más competitivo y muchos destinos turísticos han llegado a cuotas de madurez y de estancamiento importantes, ya que los cambios en el comportamiento de la

demanda son cada vez más dinámicos. En este marco, una de las cuestiones principales que se deben plantear es la relativa al papel del sector público y del sector privado en las actividades de promoción turística.

En el modelo tradicional, el sector público ha asumido la mayor parte de la financiación y, por tanto, de la gestión de la promoción turística. A pesar de que este modelo ha comportado un importante avance y ha conseguido destacados objetivos, las nuevas circunstancias aconsejan la adopción de nuevas fórmulas que fomenten una mayor participación. Nos encontramos ante el surgimiento de un método en el que la financiación por parte del sector privado es una parte fundamental de los presupuestos de la nueva promoción público-privada. Se trata de poner a su disposición una herramienta que facilite una mayor implicación económica y técnica en las acciones promocionales, sin perjuicio del importante papel de garantes del interés general que deben seguir ejerciendo las Administraciones Públicas en este ámbito<sup>(46)</sup>. Por tanto, se mantiene la necesidad ineludible de que la Administración turística potencie y coordine la promoción llevada a cabo por el conjunto de entes públicos y privados que actúan en esta materia, así como el ejercicio de la actividad de fomento dirigida a alcanzar un modelo coherente<sup>(47)</sup>.

En estos términos se expresa la Ley 15/2007, del 5 de diciembre, de creación de la Agencia Catalana de Turismo. Esta Agencia se define como ente de promoción turística adscrito al Departamento competente en materia de turismo, que adopta la forma jurídica de entidad de derecho público y actúa sujeta al derecho privado, con personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio para el cumplimiento de sus objetivos. Se configura como un instrumento ágil, flexible y eficiente que facilita la colaboración entre los sectores público y privado, la descentralización de la gestión y, en definitiva, la máxima rentabilidad y racionalización de los recursos destinados a la promoción turística. En su composición destaca la existencia del Consejo

General de Participación, órgano de consulta, debate, participación y propuesta de las administraciones competentes y de los sectores privados vinculados directa o indirectamente con el turismo, al que le corresponde asesorar y formular propuestas en materia de promoción del turismo, así como debatir el programa de actuación, inversiones y financiación de la Agencia. Este Consejo está compuesto, entre otros, por representantes de las entidades de promoción turística más representativas de carácter territorial y sectorial; de los colectivos profesionales, empresas y entidades más representativos del sector turístico; y de los sindicatos de trabajadores más representativos del sector turístico. Esta composición plural trata de garantizar así un trabajo estrecho entre ambos sectores en la gestión de la promoción turística.

No obstante, hay que resaltar que la consolidación de un destino turístico y la complejidad del sector exigen elevar el grado de colaboración superando el modelo centrado en la promoción para definir una visión global de la cooperación. Se observa en los últimos años la creación de entes mixtos de gestión de destinos, una nueva generación de entes -Destination Management Organizations- cuyo cometido es promover y coordinar el desarrollo turístico y el marketing del destino. Estos entes coordinan la labor de los diferentes actores asumiendo como funciones principales la creación de un marco favorable para la competitividad del destino -conservación y mejora de los atractivos turísticos, mejora de la calidad del entorno, instalaciones y servicios, o el desarrollo de productos-; la gestión de una imagen a nivel de destino liderando y coordinando la investigación de mercado; o el diseño de la acción promocional con el sector privado. Como se puede observar, estas funciones van más allá de la acción promocional en la que se centran los entes tradicionales.

#### **4.2. De la necesaria implicación del sector privado en el sistema de calidad turística.**

Más allá de la promoción de un destino turístico, existen otros espacios de cooperación público-privada conectados con preocupaciones de carácter

global. El ejemplo más claro es la consecución del principio de calidad turística. Tradicionalmente ha sido responsabilidad del sector público la formulación de las normas de calidad, pero en los últimos tiempos se ha abierto un proceso que invita al sector privado a participar cada vez con mayor frecuencia en su diseño. Su implicación resulta vital y necesaria si se tiene en cuenta que son los destinatarios principales de estas normas, de modo que su intervención va a otorgar una mayor aceptación de los requisitos exigidos y una homogeneización en el destino.

El legislador autonómico ha entendido que la realización plena de la calidad exige la implicación del sector privado: “una vez consolidado el sector como un elemento clave de la economía regional, el siguiente paso es promover la calidad y la excelencia del turismo como estrategia de futuro, y como base de la política turística autonómica, siempre en colaboración con el sector, a través de las asociaciones profesionales y agentes sociales (Exposición de Motivos de la Ley castellano leonesa)<sup>(48)</sup>. Sin duda, la transposición de la “Directiva de servicios” debe implicar un impulso en este campo. La libertad de establecimiento y de prestación de servicios no debe repercutir en una disminución de la calidad, al revés, la Directiva asume como objetivo prioritario garantizar y fomentar la calidad en la prestación de servicios. Así, el artículo 26 de la Directiva establece que “los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, tomarán medidas complementarias para fomentar que los prestadores aseguren de forma voluntaria la calidad de los servicios”, en particular a través de métodos como la certificación voluntaria -o evaluación- de sus actividades por parte de organismos independientes o acreditados, o la elaboración de su propia carta de calidad o la participación en cartas o etiquetas de calidad elaboradas por organismos profesionales<sup>(49)</sup>. En cumplimiento del deber de transposición de la Directiva, se incorporan a la legislación autonómica algunas precisiones relativas al fomento de la calidad en la prestación de servicios turísticos, cuya aplicación y operatividad va a exigir un trabajo conjunto entre los sectores público y privado. A

modo de ejemplo, la Ley aragonesa introduce el nuevo artículo 67 bis ("Fomento de la calidad"), que habilita al Departamento responsable de turismo para "fomentar la elevación del nivel de calidad de los establecimientos, empresas y actividades turísticas a través de los siguientes instrumentos: la creación de marcas o distintivos de calidad turística; la promoción de las actividades de evaluación o certificación de la calidad realizadas por parte de entidades especializadas; y el impulso a la elaboración de cartas de calidad o a la participación en cartas de calidad elaboradas por entidades especializadas".

Partiendo de estas consideraciones, en los últimos años se han puesto en marcha diferentes fórmulas para impulsar una estrecha colaboración público-privada en el sistema de calidad turística. El modelo que ha proliferado ha sido la creación de órganos de composición mixta cuyo objetivo es diseñar de forma conjunta el sistema de calidad de los destinos turísticos. Como ejemplo se debe citar la Oficina de la Calidad del Turismo de Andalucía (artículo 12 de la Ley andaluza), órgano de titularidad pública que, contando con la participación de los agentes económicos y sociales y representantes de los consumidores y usuarios, tiene como finalidad velar por la efectividad y garantía de los derechos del turista y garantizar la calidad de los servicios turísticos que se presten en la Comunidad Autónoma. Según el Decreto 150/2005, de 21 de junio, por el que se regula la Oficina de la Calidad del Turismo de Andalucía, constituye un órgano colegiado de participación y asesoramiento adscrito a la Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística<sup>(50)</sup>, en el que se integran representantes de la organización empresarial intersectorial más representativa de Andalucía, de cada una de las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito territorial andaluz, y del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, composición que garantiza una intensa y amplia participación del sector privado<sup>(51)</sup>. En la misma línea hay que resaltar la creación de la Agencia de Calidad Turística de Canarias, prevista en el Decreto 240/2008, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento

Orgánico de la Consejería de Turismo, como órgano colegiado al que se le encomienda el impulso de la cualificación y mejora de la gestión del sector turístico. Su composición mixta manifiesta la voluntad de abrir en este ámbito un cauce de colaboración con el sector privado, al integrar en su seno a tres representantes de las entidades gestoras de los sistemas de calidad implantados en Canarias, y cinco representantes de las asociaciones empresariales de los subsectores turísticos con presencia en los organismos de gestión de los sistemas de calidad o promotores de los mismos<sup>(52)</sup>.

Junto a estos mecanismos orgánicos, la colaboración público-privada también se ha venido canalizando a través de instrumentos clásicos como protocolos o convenios. En concreto, ha resultado interesante la acción concertada entre Turespaña y el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) -como institución que aglutina al sector empresarial turístico español en materia de calidad- a través de diversos convenios de colaboración que sirven para apoyar y reforzar la Calidad Turística Española a través de su marca de referencia "Q". El objetivo principal de estos acuerdos es poner en marcha una línea de trabajo común para la difusión, extensión, adecuación y gestión de los sistemas, procedimientos y procesos en el ámbito de la calidad del sector turístico, así como la incorporación de nuevos sectores. El ICTE extiende y difunde el Sistema de Calidad Turístico Español (SCTE) entre las empresas y Administraciones turísticas del sector, encargándose asimismo del apoyo técnico y la formación a las empresas y profesionales relacionados con el SCTE. El convenio contempla además una Mesa de Seguimiento, que evalúa el desarrollo de estos trabajos y establece las medidas necesarias para su potenciación y eficaz cumplimiento, que está compuesta por la Secretaría de Estado de Turismo y el ICTE.

Por otra parte, conviene tener presente que la calidad, como concepto global, integra diversas manifestaciones parciales cuya suma permite alcanzar este objetivo general<sup>(53)</sup>. Desde esta perspectiva, la profesionalidad de los trabajadores del sector,

una formación adecuada de los mismos que sepa satisfacer una demanda compleja como es la protagonizada por el actual usuario turístico, debe considerarse como parte del derecho a la calidad del usuario turístico<sup>(54)</sup>. Sin embargo, de forma acertada se ha señalado que uno de los principales problemas detectados para la consecución de un servicio turístico de calidad es precisamente la profesionalidad de las personas que desarrollan la actividad turística<sup>(55)</sup>. Consciente de este déficit, el legislador trata de abrir espacios de colaboración para trabajar de forma conjunta en este reto, asumiendo que la formación de las personas se convierte en una acción clave para reforzar la competitividad diferencial de los destinos turísticos<sup>(56)</sup>. Con el fin de apoyar la profesionalización del sector turístico en colaboración con los agentes implicados, se creó la Comisión para la formación profesional turística de Canarias, en la que se integran representantes de las Consejerías con competencia en materia de turismo, educación, trabajo y medio ambiente, y que asume como objetivos actualizar, con la cooperación de los sectores empresariales y profesionales afectados, y con audiencia del Consejo Regional de Turismo, los estudios disponibles de necesidades de formación en turismo, e iniciar cuantos estudios particulares se revelen necesarios (Disposiciones Adicional Cuarta de la Ley canaria). En concreto, el Decreto 153/2008, de 7 de julio, por el que se crea la Comisión para la formación profesional turística y se aprueba su Reglamento, señala que la Comisión tiene como finalidad el asesoramiento, estudio y propuesta en relación con la política de formación turística a desarrollar por la Administración autonómica, así como la armonización de los esfuerzos de los distintos Departamentos con competencia en la materia y la coordinación con los agentes sociales implicados<sup>(57)</sup>.

#### **4.3. La información turística y modalidades de cooperación.**

El turismo es un sector en el que la información constituye la base de su existencia y funcionamiento. Por esta razón, es fácil entender que la información turística constituye un campo abonado a la

cooperación público-privada<sup>(58)</sup>, una interrelación que se materializa desde diferentes ángulos. En primer lugar, un desarrollo turístico que garantice la competitividad de los destinos exige un compromiso entre ambos sectores a través de un flujo de información bidireccional. Por un lado, la participación y colaboración de las empresas turísticas y sus correspondientes asociaciones en este ámbito son fundamentales al suministrar un alto porcentaje de información básica para la planificación estratégica desarrollada por los poderes públicos, teniendo en cuenta que son los agentes que reciben al turista y conocen sus demandas –recordemos, es una obligación jurídica de la empresa turística facilitar a la Administración la información y documentación necesaria para el ejercicio de sus competencias, así como para la elaboración de estadísticas y estudios sobre el sector-. Por otro lado, el sector público debe suministrar información y asesoramiento a los actores privados acerca de modelos comparados y fórmulas de comercialización y gestión, como la aplicación de nuevas tecnologías, la gestión de centrales de reserva o las experiencias asociativas<sup>(59)</sup>. Aún más, la transposición de la “Directiva de servicios” obliga a promover esta colaboración. La eliminación con carácter general de la previa autorización administrativa para el ejercicio de actividades turísticas, ha ido acompañada del reconocimiento del derecho de la empresa turística “a recibir información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos exigidos en la normativa turística, con carácter previo al inicio de la actividad y durante su ejercicio” (artículo 10.5 de la Ley castellano-manchega). La inclusión de este derecho en algunas de las recientes reformas legislativas para la transposición de la “Directiva de servicios”, debe ser concebida como la configuración de una nueva herramienta para adecuar la actividad a los requisitos exigidos por la normativa aplicable y, en última instancia, garantizar la calidad de los establecimientos del destino.

La acumulación de información a través de esta línea bidireccional constituye una premisa básica

para cualquier destino turístico. Así lo ha asumido la legislación turística, que ha empezado a recoger instrumentos específicos para canalizar y garantizar una información sectorial eficaz partiendo del principio de colaboración<sup>(60)</sup>. Entre otros ejemplos hay que resaltar el Sistema de Información Turística de Canarias (artículo 23 de la Ley canaria), como instrumento compartido por las Administraciones públicas que integra la información con relevancia o incidencia en el sector del turismo. Según el Decreto 84/2010, de 15 de julio, por el que se regula el Sistema de Información Turística, el Registro General Turístico y el sistema informático que les da soporte, el Sistema tiene como objetivo permitir el conocimiento integral del sector del turismo como instrumento de apoyo para acometer la ordenación, planificación y regulación del mismo. Recaba información procedente tanto del sector público como privado, estableciendo los cauces de colaboración, cooperación, coordinación e información multilateral que resulten necesarios entre las Administraciones públicas y con instituciones públicas o privadas.

Otras Comunidades Autónomas han formalizado la colaboración en este ámbito a través de cauces de carácter orgánico. Especial importante reviste el Observatorio de Turismo de Cataluña como sistema integrado de información, estudio, investigación y seguimiento del turismo, adscrito a la Dirección General de Turismo, cuyo objetivo es poner al alcance de los sectores público y privado un instrumento dirigido a potenciar la competitividad del turismo en Cataluña, y colaborar en el posicionamiento de la Marca Cataluña, sus productos y territorios. En concreto, el Observatorio lleva a cabo el seguimiento de la actividad turística y la investigación aplicada contando con la participación de los agentes implicados, con la finalidad de dar apoyo a la toma de decisiones y el diseño de estrategias<sup>(61)</sup>. En la misma línea hay que citar el Observatorio Turístico de la Comunidad Valenciana, como canal de información entre la Consejería de Turismo y el sector empresarial. El objetivo fundamental del Observatorio Turístico

es difundir entre los distintos agentes del sector toda aquella información que pueda facilitar la toma de decisiones encaminadas a la mejora de la competitividad del turismo valenciano. Con un carácter bidireccional, difunde de forma preferente entre los empresarios los estudios de mercado y análisis estadísticos que elabora la Consejería, e incorpora a estos estudios la visión empresarial de la actividad turística -estudios de clima empresarial, evolución de los negocios turísticos o aspectos cualitativos asociados a la oferta-<sup>(62)</sup>.

La cooperación público-privada en la gestión de la información turística se desarrolla en un segundo plano: la prestación del servicio de información al turista. Uno de los canales más importantes son las Oficinas de Turismo, como instrumento orientado a proporcionar el conocimiento de la oferta turística y garantizar la atención de peticiones de información<sup>(63)</sup>. Algunas Leyes autonómicas, con el objeto de proporcionar una información veraz, completa y homogénea adecuada a las necesidades de los turistas, prevén Redes de Oficinas de Turismo como sistema integrado y coordinado de información y atención a las personas usuarias (artículo 36.2 de la Ley extremeña)<sup>(64)</sup>. La Red de Oficinas de Turismo está integrada por las oficinas de la Administración autonómica, provincial y municipal, y por todas las oficinas privadas que se adhieran voluntariamente a la Red<sup>(65)</sup>. La reciente Ley de Castilla y León expresa claramente la voluntad de propiciar la colaboración público-privada en la gestión de la Red. Así, el artículo 69.2 señala que la Red de Oficinas de Turismo está integrada, entre otras, por las Oficinas de Información Turística de gestión conjunta, creadas mediante acuerdos entre administraciones públicas, entidades públicas o privadas con el objetivo de racionalizar la prestación de este servicio. Entre estas se encuentran las Oficinas de Información Turística Integradas, que se crean por acuerdos suscritos entre la Administración autonómica con otras administraciones públicas o entidades públicas o privadas con la finalidad de dar información turística de la ciudad y de la provincia donde están ubicadas.

Especial mención merece, por su intensidad en la aplicación del principio de colaboración y la amplitud material del trabajo conjunto, la Red de Servicios de Información, Difusión y Atención Turística de Cataluña (IDAT), regulada en el Decreto 127/2010, de 14 de septiembre. Conforman la Red IDAT el conjunto de instalaciones, actividades y recursos que las administraciones territoriales competentes en materia de turismo ponen a disposición de las personas visitantes, usuarias y agentes turísticos con el objetivo de facilitar el máximo conocimiento, aprovechamiento y disfrute posible de los recursos turísticos catalanes. La Red puede ser participada por aquellos agentes privados que promuevan la prestación de los servicios en las condiciones definidas en el Decreto, e integra los servicios de información, difusión y atención turística mediante equipamientos públicos, privados o mixtos público-privados, cuyo régimen está previsto en el correspondiente convenio.

#### **4.4. Otros ámbitos de cooperación público-privada.**

Aunque la promoción turística, el sistema de calidad y la información turística se han convertido en los grandes ejes de la colaboración público-privada, no deben obviarse otros campos en los que el trabajo conjunto entre ambos sectores deviene esencial para el funcionamiento eficaz y el desarrollo sostenible del turismo. Los efectos positivos del método abierto de cooperación han impulsado proyectos en otras áreas que cuentan con una intensa interrelación. Un análisis pormenorizado excede las posibilidades de este trabajo, pero interesa detenerse en aquellos que se han convertido en modelo de referencia: la prestación del servicio de alojamiento y la lucha contra el intrusismo.

La prestación de servicios turísticos corresponde como regla general al sector privado. Sin embargo, desde una perspectiva comparada se observa cómo la colaboración público-privada se ha extendido incluso a este ámbito de prestación -fundamentalmente en los servicios turísticos de alojamiento- con el fin de dar respuesta a posibles fallos del mercado o garantizar un modelo de calidad

que salvaguarde otros intereses públicos como el desarrollo de zonas rurales o la generación de polos de atracción turística<sup>(66)</sup>. En este sentido hay que citar la Red de Hospederías de Aragón, definida como el conjunto de Hospederías que comparten identidad visual, objetivos de calidad y unos parámetros básicos en materia de estrategia comercial, y en la que pueden integrarse aquellos establecimientos hoteleros gestionados por empresas privadas previo convenio suscrito al efecto con el Departamento responsable de turismo (Disposición Adicional Tercera de la Ley aragonesa). En su desarrollo, el Decreto 294/2005, de 13 de diciembre, por el que se regula la Red de Hospederías de Aragón, prevé la integración de establecimientos privados exigiendo que en el convenio se acuerde su integración y las condiciones en las que se produce. Por tanto, la gestión de la Red exige una coordinación/colaboración estrecha, correspondiendo al Consejero competente en turismo atribuir la gestión de la Red al órgano administrativo de su Departamento u organismo público adscrito al mismo que en cada momento determine y, alternativamente, encargar la gestión a una empresa de la Comunidad Autónoma. Este Gestor se encarga de establecer periódicamente los objetivos a cubrir y velar por el cumplimiento de los mismos, para lo que dicta las correspondientes instrucciones operativas en el marco de una relación estrecha con los agentes privados<sup>(67)</sup>.

El estudio de la colaboración público-privada en el sector turístico exige analizar en último lugar su aplicación en la lucha contra el intrusismo y la competencia desleal. La prestación de actividades turísticas por agentes clandestinos que desarrollan sus servicios sin ajustarse a los criterios de calidad, seguridad e infraestructura que exige el ordenamiento jurídico, se ha convertido en un fenómeno que entorpece las bases estructurales del modelo turístico vigente, generando consecuencias negativas para el sector turístico<sup>(68)</sup>. Desde esta perspectiva, resulta obvio que la puesta en marcha de una política turística dirigida a erradicar las situaciones de clandestinidad debe basarse en la participación de todos los sectores afectados, en la medida en

que estos pueden y deben plantear los problemas detectados además de proponer posibles soluciones por su condición de interesados. En este ámbito, la participación del sector privado se canaliza a través de cauces clásicos de carácter orgánico y funcional que permiten su intervención en la elaboración de reglamentos sectoriales y planes de inspección, con especial referencia a aquellos instrumentos que garantizan una *participación intensa y directa* como la puesta en marcha de campañas de sensibilización o la presentación de denuncias<sup>(69)</sup>. Sin olvidar el papel que puede asumir el turista, que en su nueva posición activa también goza de cauces para colaborar en la erradicación de la clandestinidad. En concreto, conviene recordar que la legislación turística reconoce el derecho de los clientes a formular quejas y reclamaciones, configurándose las hojas de reclamaciones como una importante herramienta de colaboración con la inspección turística<sup>(70)</sup>.

En este sentido, conviene tener presente que la inspección turística es insuficiente para la eliminación del intrusismo. Y con mayor intensidad en el nuevo marco jurídico tras la transposición de la "Directiva de servicios". Esta transposición supone resaltar el papel de la inspección turística, al suprimirse el control a priori ejercido a través de las autorizaciones. La actividad de la inspección sigue siendo permanente, comprobando que los establecimientos turísticos que han iniciado su actividad mediante comunicación previa o declaración responsable, se ajustan a los extremos exigidos por la normativa turística y a los criterios de correcta prestación de los servicios contratados por los usuarios. El nuevo marco jurídico "refuerza el control a posteriori de la Inspección de turismo" (Preámbulo de la Ley cántabra 11/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero), lo que unido por otra parte a sus limitaciones técnicas y de personal, permiten afirmar con total rotundidad que la función inspectora no puede apropiarse en exclusividad de la labor de control, necesita la colaboración de todos los agentes interesados. Es fundamental potenciar los mecanismos de cooperación propiciando una

cultura turística basada en la denuncia de los establecimientos clandestinos y la transmisión de información. Por este motivo, es necesario que la legislación autonómica recoja de forma expresa el derecho y deber jurídico de la empresa turística de colaborar con la inspección en este plano, situándole en una posición activa a través de la presentación de denuncias, el apoyo material a su actuación, la participación en el diseño de los planes de inspección o la interacción en los proyectos de sensibilización: "los servicios de inspección podrán solicitar a (...) organizaciones profesionales, organizaciones sindicales y asociaciones de consumidores cuanta información consideren necesaria para un adecuado cumplimiento de su función" (artículo 50.4 de la Ley navarra).

### 5. Conclusiones.

El turismo es un sector económico complejo que engloba una multitud de agentes y de intereses, convirtiendo la cooperación entre los sectores público y privado en un instrumento vital para mejorar la competitividad de los destinos, la rentabilidad de las empresas y la satisfacción del turista, así como para reducir el impacto social y medioambiental de la actividad turística, y alinear el desarrollo turístico con otras actuaciones prioritarias en el territorio. El éxito de un destino requiere la colaboración de todos los agentes y el reconocimiento del interés mutuo entre todos ellos.

Tradicionalmente la Administración ha jugado un papel importante en el desarrollo turístico y en la promoción de los destinos, aportando el marco político-legal y una serie de recursos imprescindibles para la calidad final –territorio, servicios, infraestructuras o financiación-. El sector privado, por su parte, es responsable de la calidad de sus instalaciones y servicios, de la eficiencia de sus operaciones, de la comercialización y de la formación de su personal. Como el producto turístico es la suma de las aportaciones de muchas entidades públicas y privadas, es importante que cada una de ellas sea consciente de su papel dentro del conjunto y colaboren para conseguir ventajas estratégicas.

El Derecho del turismo ha asumido la necesidad de adaptarse al modelo abierto de cooperación. Una vez consolidadas la participación y la colaboración público-privada como principios normativizados de la política turística, la legislación autonómica está abriendo progresivamente nuevos cauces para garantizar una interrelación eficaz entre todos los agentes implicados. El Derecho del turismo se enfrenta, no obstante, a una serie de retos que exigen una revisión jurídica en los próximos años. Son necesarias herramientas específicas que permitan la participación ciudadana en la formulación de la política turística, entendiendo que no sólo se debe impulsar la participación del sector privado, sino también de todos aquellos agentes que están implicados en el desarrollo de las actividades turísticas, incluida la población de los destinos. Las instituciones han de potenciar el desarrollo turístico sostenible local a través de la participación, adoptando fórmulas como el autodiagnóstico participativo -método de investigación que involucra a la comunidad residente en la definición del modelo de destino turístico que desean- y, más adelante, la autogestión o gestión participativa -participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones del destino-.

Junto a la participación en la formulación de la política turística, el Derecho del turismo está abriendo espacios para la cogestión. Pero esta cooperación público-privada no debe limitarse al ámbito más tradicional de la actividad promocional, debe dirigirse también a otras áreas como el diseño territorial turístico, el desarrollo de productos y servicios, la investigación y generación de conocimiento, el marketing, la comercialización turística, la cofinanciación de proyectos, la calidad y la evaluación de las intervenciones en todos sus niveles. Siempre asumiendo que los modelos no pueden ser trasladados de forma mimética, deben adaptarse a las peculiaridades de cada territorio.

En definitiva, la participación en la formulación de la política turística y la cooperación público-privada en su gestión permiten generar una nueva sensibilización en los actores implicados, contribuyendo a un mejor conocimiento del papel que el turismo puede desempeñar para la conservación de los recursos, el desarrollo sostenible del territorio, el estímulo del empleo y la generación de ingresos. Todo ello apoyado en modelos contrastados y en un nuevo ámbito legal que garantice una relación eficaz entre Administración, sector privado y sociedad civil.

## Referencias Bibliográficas

- Arcarons i Simón, R. (1999): *Manual de Derecho Administrativo Turístico*, 2ª ed., Síntesis, Madrid.
- Arcarons i Simón, R. (2010): "Órganos de Administración turística", *Gestión pública del turismo* (coord. Oriol Miralbell Izard), UOC.
- Ávila Bercial, R Y Barrado Timón, D. (2005): "Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión", *Cuadernos de Turismo* (15).
- Blanco Herranz, F. J. (1999): "Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España", *Revista Aragonesa de Administración Pública* (nº extra 3, Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos).
- Blanco Herranz, F. J. (2006): "Los principios generales del derecho del turismo", *El Derecho del turismo en el Estado Autonomo. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón* (Dir. José Tudela Aranda), Cortes de Aragón, Zaragoza.
- Blanquer Criado, D. V. (1999), *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Blanquer Criado, D. V. (2003): *La calidad integral del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Bouazza Ariño, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo*, Atelier, Barcelona.
- Caballero Sánchez, R. (2000): *Legislación sobre turismo*, Ed. McGraw-Hill, Madrid.
- Calonge Velázquez, A. (2000): *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Castel Gayán, S. (2010): "La Administración turística: un análisis comparado", *Derecho del turismo Iberoamericano* (COORD. DIEGO AUGUSTO BENÍTEZ), Libros en red.
- Castel Gayán, S. (2011): "Intrusismo y clandestinidad en el sector turístico: una aproximación jurídica", *Revista Andaluza del Derecho del Turismo* (5).
- Cobo Quesada, F. B., hervé, a y aparicio sánchez, m.s. (2009): "El sistema turístico en clave de marketing relacional: el factor relacional", *Anuario Jurídico y Económico Escorialense* (XLII).
- Corchero Pérez, M. (2008): *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid.
- Corchero Pérez, M. (2007): *Las oficinas de turismo*, Thomson-Aranzadi, Navarra.
- Chevallier, J. (1998): "Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique", *Revue du droit public* (3).
- Díaz Pérez, F.M. (2006): *Política turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Esteve Pardo, J. (1998): "Turismo y administración local", *XI Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas: turismo y administración local: los problemas del derecho administrativo en el fin de siglo XX*, Cedecs.
- Fernández Rodríguez, C. (2007): *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid.
- García Macho, R., Recalde Castells, A. y otros (2000): *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Gómez-Navarro Navarrete, J. (2005): "El futuro de la administración y de la inteligencia turística en España", *Estudios turísticos* (163-164).
- Grifo Benedicto, M. A. (1999): "Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración", *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial* (coord. David Vicente Blanquer Criado), Tirant lo Blanch, Valencia.
- Jarillo, J. C. y Martínez, J. (1991): *Estrategia internacional. Más allá de la exportación*, McGraw-Hill, Madrid.
- Lickorish, L. J. y Jenkins, C. I. (2000): *Una introducción al turismo*, Síntesis, Madrid.
- Lillo Bañuls, A., Ramón Rodríguez, A .B. y Sevilla Jiménez, M. (2006): "Un marco de análisis del capital humano en turismo", *Papers de turismo* (39).
- Melgosa Arcos, F. J. (2011): "Directiva de Servicios y Turismo: aproximación a la incidencia de la Directiva de Servicios en el marco jurídico del turismo español", *Noticias de la Unión Europea* (317).
- Muñoz Mazón, A. I. (2008): "Fomento institucional de la colaboración público-privada como factor clave del desarrollo turístico", *II Congreso Internacional sobre Turismo y Desarrollo*, Universidad de Málaga.
- Pérez Fernández, J. M. (2004): *Derecho Público del Turismo*, Thomson Aranzadi, Navarra.
- Razquin Lizarraga, M. M. (2003): "La ordenación jurídica del turismo en Navarra", *Revista jurídica de Navarra* (35).
- Roca Roca, E. (2001): "Administración Pública y turismo", *Documentación Administrativa* (259-260).
- Rivero Ysern, J. L. (2005): "Municipio turístico y régimen local", *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía*, Junta de Andalucía.
- Sabán Godoy, A. (2002): "Administraciones Públicas y el sector turístico", *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres.
- Sánchez Sáez, A. J. (2008): "La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo", *Estudios sobre derecho andaluz del turismo* (coord. Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió y Santiago Prados Prados), Junta de Andalucía.
- Sanz Domínguez, C. (2003): "La calidad del turismo en la legislación turística", *La calidad integral del turismo*, (coord. David Blanquer Criado), Tirant lo Blanch, Valencia.
- Tudela Aranda, J. (1999): "La Administración Turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública* (15).
- Tudela Aranda, J. (2000): "La organización administrativa del turismo", *Lecciones de derecho del turismo* (coord. María Victoria Petit Lavall), Tirant lo Blanch, Valencia.
- Tudela Aranda, J. (2002): "El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio", *Ordenación y gestión de los recursos turísticos* (Dir. David Blanquer), Tirant lo Blanch, Valencia.

Velasco González, M. (2005): "Administración y política turística de 1978 a 2005", *Estudios turísticos* (nº extra 163-164).

Vogeler Ruiz, C. y Hernández Armand, E. (2002): *El Mercado Turístico: estructura, operaciones y procesos de producción*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.

Zamora Roselló, M.R. (2008): "La ordenación de los recursos turísticos", *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo* (coord. Severiano Fernández Ramos, José María Monguió y Santiago Prados Prados), Junta de Andalucía.

### Notas a pie de página

- (1) En concreto, y siguiendo la clasificación propuesta por Vogeler y Hernández, en la industria turística actúan dos grandes grupos de agentes: el grupo empresarial y el sector institucional. El grupo empresarial está constituido por proveedores finales e intermediarios diversos que ofertan, con ánimo de lucro, información, productos y servicios orientados hacia el consumidor turístico, sea de forma directa o a través de otras empresas. Por su parte, el sector institucional está formado por organismos e instituciones públicas, privadas y mixtas, y asociaciones de tipo empresarial y profesional que, predominantemente sin ánimo de lucro, también ofertan información, productos y servicios, complementarios a los del sector empresarial, unido a infraestructuras y recursos para permitir y potenciar el turismo. Vogeler Ruiz, C. y Hernández Armand, E. (2002): *El Mercado Turístico: estructura, operaciones y procesos de producción*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- (2) Castel Gayán, S. (2010): "La Administración turística: un análisis comparado", *Derecho del turismo Iberoamericano* (coord. Diego Augusto Benítez), Libros en red, pp. 33-34. Sobre el papel de los poderes públicos se expresa de forma clara el legislador catalán: "el gran dinamismo y la calidad general del sector turístico catalán han conducido a la Generalidad a asumir un papel esencialmente subsidiario o complementario de la iniciativa turística privada, habiendo centrado por ello sus esfuerzos en el fomento y la promoción de los recursos turísticos y de la formación especializada de los profesionales del sector, sin perjuicio de la necesaria ordenación de los servicios y las actividades turísticas" (Preámbulo de la Ley catalana).
- (3) Como señala Eduardo Roca, el turismo no proporciona sólo beneficio y cifras favorables, sino que 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", Roca Roca, E. (2001): "Administración Pública y turismo", *Documentación Administrativa* (259-260), pp. 5-6. Para un estudio de la configuración de una auténtica Administración turística y el relevante papel que ha ido adquiriendo en las últimas décadas, véase Velasco González, M. (2005): "Administración y política turística de 1978 a 2005", *Estudios turísticos* (nº extra 163-164), pp. 99-122; Arcarons i Simón, R. (2010): "Órganos de Administración turística", *Gestión pública del turismo* (coord. Oriol Miralbell Izard), UOC, pp. 71-135; Sabán Godoy, A. (2002): "Administraciones Públicas y el sector turístico", *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres.
- (4) En este sentido, la OMT resalta la importancia de la actuación pública en su informe "Cooperación entre los sectores público y privado", 2001, p. 10: "Los gobiernos han desempeñado tradicionalmente un papel clave en el desarrollo del turismo y en la promoción de sus países como destinos turísticos. Su papel es claramente más importante en los países en desarrollo o en aquellos en los que el turismo está en una etapa de transición, como la Europa del Este, el Asia Central o partes de Latinoamérica, África y Asia, donde su apoyo puede ser crucial para dar el empujón inicial al crecimiento. En países con un alto grado de desarrollo económico, el apoyo del sector público al turismo no es tan necesario. Sin embargo, la mayoría reconoce que, para que el turismo se desarrolle de una forma sostenible, se requiere un marco físico, normativo, fiscal y social apropiado, algo que por supuesto sólo los gobiernos o las autoridades locales del sector público pueden proporcionar. A menudo ofrecen asimismo la infraestructura básica necesaria para el turismo, como carretera, aeropuertos y comunicaciones, y crean el marco jurídico en el que opera la industria".
- (5) Tudela Aranda, J. (2000): "La organización administrativa del turismo", *Lecciones de derecho del turismo* (coord. María Victoria Petit Lavall), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 41-80. Como señala José Manuel Pérez Fernández, este marco conlleva que casi toda la acción pública incida, de una u otra forma, en el turismo. Pérez Fernández, J. M. (2004): *Derecho Público del Turismo*, Thomson Aranzadi, Navarra, p. 39.
- (6) Para un análisis de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior y la legislación turística, véase Melgosa Arcos, F. J. (2011): "Directiva de Servicios y Turismo: aproximación a la incidencia de la Directiva de Servicios en el marco jurídico del turismo español", *Noticias de la Unión Europea* (317), pp. 47-72.
- (7) Zamora Roselló, M.R. (2008): "La ordenación de los recursos turísticos", *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo* (coord. Severiano Fernández Ramos, José María Monguió y Santiago Prados Prados), Junta de Andalucía, p. 154.
- (8) Tudela Aranda, J. (1999): "La Administración Turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública* (15), p. 129. Este autor añade dos factores que han potenciado el principio de participación en nuestro sistema jurídico-político. Por un lado, la aprobación de la Constitución va a consolidar esta tendencia, asumiendo el desarrollo constitucional del principio de participación hasta el punto de convertirlo casi en principio doctrinal del nuevo Derecho del turismo. Por otro, el proceso de descentralización política, de modo que como es inherente

- a la autonomía política, el principio democrático en su vertiente participativa va a recibir un impulso radical.
- (9) Cobo Quesada, F. B., Hervé, A y Aparicio Sánchez, M. S. (2009): "El sistema turístico en clave de marketing relacional: el factor relacional", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* (XLII), p. 422.
- (10) El carácter interdisciplinar exige no sólo una estrecha cooperación público-privada, sino también una eficaz colaboración interadministrativa. Un análisis de los instrumentos y necesidades de esta colaboración interadministrativa puede verse en Razquin Lizarraga, M. M. (2003): "La ordenación jurídica del turismo en Navarra", *Revista jurídica de Navarra* (35), p. 43; Griño Benedicto, M. A. (1999): "Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración", *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial* (coord. David vicente blanquer criado), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 129-156; Esteve Pardo, J. (1998): "Turismo y administración local", *XI Congreso italo-español de profesores de derecho administrativo: construcción y gestión de grandes infraestructuras públicas: turismo y administración local: los problemas del derecho administrativo en el fin de siglo XX*, Cedecs, pp. 375-392.
- (11) 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»: "El turismo es una actividad que aglutina a una gran variedad de partes interesadas y de medidas políticas a diversos niveles. Éstas influyen y se dejan influir, tanto directa como indirectamente, por el desarrollo del turismo. Es necesario un diálogo entre los interlocutores sociales de este sector, las partes interesadas y las autoridades públicas para impulsar el desarrollo armonioso y sostenible del turismo. También se requiere la colaboración entre todas las partes interesadas a cualquier nivel del proceso decisorio relacionado con el turismo. La colaboración debe ser un componente central de acción a todas las escalas (europea, nacional, regional y local; pública y privada)" (1.3. Diálogo y colaboración entre las partes interesadas del sector turístico).
- (12) Este reconocimiento jurídico queda reflejado claramente en la Exposición de Motivos de la Ley andaluza: "el turismo es una actividad fundamentalmente privada cuyo ejercicio está, sin embargo, influido por la orientación del conjunto de las políticas públicas y que, por ello, la planificación y gestión del turismo debe realizarse en estrecha colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales fomentando la cooperación entre los agentes públicos y privados y la participación de la sociedad en su conjunto en la apuesta por la construcción de un turismo moderno, competitivo y sostenible en Andalucía". En la misma línea se expresa el Preámbulo de la Ley de Asturias: "La Ley parte de los principios de cooperación y coordinación, impulsándolos, no sólo entre las distintas administraciones implicadas en el turismo, especialmente entre el Principado de Asturias y las entidades locales, sino también efectuando una clara apuesta por la colaboración con los distintos agentes sociales y económicos que intervienen en el turismo, intentando, también, dar una respuesta clara a las necesidades de los usuarios". Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley navarra entiende que "la situación del sector turístico a que obedece la Ley Foral es muy variada, dado que, junto a la necesidad de ordenación de la actividad turística, destacan como otras prioridades la puesta en valor de los recursos turísticos y la promoción de Navarra como destino turístico, objetivos cuya consecución deben perseguir los diversos agentes del ámbito turístico, públicos y privados, mediante una actuación coordinada y en cooperación, a fin de aunar actuaciones e incidir en líneas comunes, evitando la dispersión de esfuerzos". Finalmente, cabe resaltar la Exposición de Motivos de la Ley gallega: "sin olvidar el papel director que le corresponde a la Administración autonómica en el desarrollo del sector, la ley otorga un papel fundamental (...) a la cooperación con el sector privado, con el afán de estimular aquellos modelos de desarrollo turístico coherentes con la política diseñada para todo el territorio gallego".
- (13) Sobre la importancia de la participación y la necesidad de promover un método abierto de cooperación, véase blanco herranz, f.j. (2006): "Los principios generales del derecho del turismo", *El Derecho del turismo en el Estado Autonomico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón* (Dir. José Tudela Aranda), Cortes de Aragón, Zaragoza, pp. 109-141. Según este autor, hoy adquiere una especial importancia la cooperación entre los sectores público y privado ("*método abierto de cooperación*"), la cooperación entre los distintos operadores socioeconómicos y la creación de redes. El rendimiento de una política pública o de un sector determinado depende cada vez más de la compleja interacción de personas y organizaciones, es decir, del modelo organizativo interno y del tipo de red de relaciones con los actores externos, por lo que resulta factor clave el desarrollo de las capacidades organizativas y de gestión de estos procesos si se quiere conseguir una gestión pública eficiente. La actividad en red representa un aspecto fundamental del proceso de implementación de las políticas públicas.
- (14) La participación y la colaboración como principios rectores de la política turística también se reconocen en las Leyes navarras (artículo 4.b), asturiana (artículo 4.j) y castellano-leonesa (artículo 1.j). En esta línea, José Tudela hace referencia al impacto e importancia del principio de participación en el Derecho del turismo como consecuencia del carácter transversal de la materia y de la confluencia de intereses que convergen en ella, con lo que "se va a convertir casi en principio doctrinal del nuevo Derecho del turismo": Tudela Aranda, J., "La Administración Turística", op. cit., p. 129. En este sentido, véase caballero sánchez, r. (2000): *Legislación sobre turismo*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, p. 92.
- (15) En concreto, la Ley extremeña ordena apoyar "*las actuaciones de las empresas, agrupaciones y asociaciones que tengan por objeto la promoción y divulgación de la oferta turística extremeña, estableciendo las ayudas y otorgando las subvenciones que se estimen necesarias para estimular su participación en las acciones que se determinen en planes o programas turísticos*" (artículo 10.2).
- (16) Blanquer Criado, D. V. (1999): *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 300.
- (17) En la elaboración de la política turística pueden participar diversos agentes, cuyos intereses, en ocasiones, entran en conflicto. Entre los agentes participantes en la elaboración de la política turística se señalan: la Administración pública; los empresarios de los diversos sectores vinculados al turismo; los sindicatos; asociaciones de distinta índole, ya bien sean de carácter económico, cultural, ecologistas o ONG's; las universidades y demás centros de investigación. Díaz Pérez, F. M. y otros (2006): *Política turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 34.
- (18) Corchero Pérez, M. (2008): *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Lustel, Madrid, pp. 159-160.
- (19) Muñoz Mazón, A. I. (2008): "Fomento institucional de la colaboración público-privada como factor clave del desarrollo turístico", *II Congreso Internacional sobre Turismo y Desarrollo*, Universidad de Málaga.
- (20) José Tudela Aranda considera la participación ciudadana como nota característica del concepto de desarrollo turístico sostenible, que se manifiesta en la toma en consideración de los niveles de crecimiento que los ciudadanos están dispuestos a permitir en el territorio en el que viven: Tudela Aranda, J. (2002): "El régimen jurídico de las estaciones de esquí y su inserción en el territorio", *Ordenación y gestión de*

- los recursos turísticos* (Dir. David Blanquer), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 590-591.
- (21) Bouazza Ariño, O (2006): *Ordenación del territorio y turismo*, Atelier, Barcelona, p. 186.
- (22) La Comisión Europea, considerando que se debe otorgar una amplia participación en el marco de un desarrollo turístico sostenible, elaboró la "Agenda 21-Sostenibilidad del sector turístico en Europa" en la que engloba la participación de todos los interesados –entre otros, la población local, las ONG's y las asociaciones que representan diferentes sectores de la industria del turismo-. Por su parte, el Consejo Mundial de los Viajes y del Turismo y el Consejo de la Tierra, en su informe "Agenda 21 para la Industria del Viaje y del Turismo: Hacia un desarrollo medioambientalmente sostenible", asumen como principio informador de un turismo sostenible la participación de los ciudadanos afectados por los procesos de desarrollo turístico y, en concreto, la participación en los procesos de decisión en materia de planificación. En la misma línea se debe citar la Carta del Turismo Sostenible: "la contribución activa del turismo al desarrollo sostenible presupone necesariamente la solidaridad, el respeto mutuo y la participación de todos los actores implicados en el proceso, tanto públicos como privados. Esta concertación ha de basarse en mecanismos eficaces de cooperación a todos los niveles: local, nacional, regional e internacional" (principio 4º de la Carta). La Carta consolida la idea participativa, desde un punto de vista cooperativo, en el principio 9º: "los gobiernos y autoridades competentes, con la participación de las ONG's y las comunidades locales, deberán acometer acciones orientadas a la planificación integrada del turismo como contribución al desarrollo sostenible".
- (23) Blanco Herranz, F. J. (1999): "Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España", *Revista Aragonesa de Administración Pública* (nº extra 3, Ejemplar dedicado a: Régimen jurídico de los recursos turísticos), p. 178.
- (24) Como acertadamente ha señalado Omar Bouazza, la participación ciudadana no sólo permite otorgar legitimación democrática, sino que además subsana algunos de los vicios de los que adolece nuestra actual Administración compartimentalizada y fragmentada en la que cada Departamento adquiere una visión sectorializada de la realidad sin tener en cuenta la globalidad. El Plan –o cualquier otro instrumento de la política turística- adoptado sin participación pública podría tender a un enfoque sectorial. En cambio, la perspectiva del ciudadano permitiría que el desarrollo turístico que plantea el plan se equilibre en relación con el desarrollo global de las políticas territoriales de la Comunidad. Bouazza Ariño, O, op. cit., p. 331.
- (25) Ávila Bercial, R y Barrado Timón, D. (2005): "Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión", *Cuadernos de Turismo* (15), p. 38.
- (26) La interdisciplinariedad del turismo es uno de los rasgos más determinantes para el régimen jurídico del turismo y el funcionamiento del sector. En este sentido véase Blanquer Criado, D. V. (1999): *Derecho del turismo*, op. cit., p. 22.
- (27) Es aplicable a la materia de turismo las transformaciones observadas por Chevalier. Mientras el Derecho administrativo clásico se basaba en la unilateralidad de las decisiones administrativas, las tendencias económicas y sociales actuales aportan una nueva lógica a las Administraciones –y por consiguiente a su ordenamiento jurídico- e invalidan los medios tradicionales de actuar de los poderes públicos: Chevallier, J. (1998): "Vers un droit post-moderne? Les transformations de la regulation juridique", *Revue du droit public* (3).
- (28) Esta formulación responde a las propuestas impulsadas en la última década desde la Unión Europea, basadas en la apertura de las decisiones públicas a la participación ciudadana en cada una de las fases de formación de las políticas públicas, superando la exclusividad de los poderes públicos en la gestión de los asuntos públicos y reconociendo la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir (Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, 2001). Pero también da respuesta a los mandatos contenidos en los Estatutos de Autonomía de última generación, que tratan de impulsar la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas (artículos 43 del Estatuto catalán; 15.3 del aragonés; 9.4 del valenciano; 10.3.19 del andaluz; y 15 del balear). Sin duda, la política turística se convierte en el ejemplo por excelencia de este nuevo marco jurídico-político. Y así lo viene asumiendo el legislador sectorial, si bien su reconocimiento se produce a nivel de mínimos.
- (29) Blanquer Criado, D. V., *Derecho del turismo*, op. cit., p. 300.
- (30) Bouazza Ariño, O., *Ordenación del territorio y turismo*, op. cit., p. 302.
- (31) Será fundamental dar la oportunidad a los ciudadanos de la totalidad del ámbito territorial para expresarse y debatir la configuración del Plan, pues se trata de una decisión que va a afectar directamente a su calidad de vida. La OMT propone el debate directo con los residentes de la zona donde se aplicará un plan turístico, acerca de las diferentes perspectivas de desarrollo que se pueden adoptar en la zona y estudias las diversas formas mediante las que las comunidades y sus residentes puedan participar y se beneficien de ello. Así, se deberá llegar a un acuerdo con las comunidades sobre los enfoques de la planificación del turismo en la zona. Una vez elaborados los planes y programas alternativos en colaboración con las comunidades, la OMT recomienda revisar cuidadosamente en reuniones con la comunidad respectiva y recibir la aprobación de ésta. Así se mostrarán los intereses contrapuestos de los sectores de la sociedad para arribar a justos equilibrios: Bouazza Ariño, o., *Ordenación del territorio y turismo*, op. cit., p. 326.
- (32) Se debe citar como experiencia positiva para el sector el Plan de Turismo Español Horizonte 2020, elaborado a través de un amplio proceso de participación estructurado en diversas fases: diagnóstico de las áreas críticas de mejora, definición de planteamientos por el entorno experto, participación y debate social, y fijación de la estrategia para el 2020. El Plan, fruto del consenso entre el sector público y privado, asume como eje estratégico la creación de un entorno competitivo y el desarrollo de una cultura de cooperación entre Administraciones y sector privado.
- (33) En este sentido, son aplicables al sector turístico los postulados e instrumentos contenidos en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana, y en la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. Asimismo, se deben citar los cauces abiertos por las Leyes de última generación que regulan la organización y funcionamiento de la Administración y que se inspiran directamente en el concepto de gobernanza y buena administración: Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos; la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega; la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública; Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- (34) Tudela Aranda, J., "La Administración Turística", op. cit., p. 130. Según este autor, el elevado número de ámbitos administrativos representados en los mismos confirma una idea sin la cual no se puede entender el turismo moderno: su transversalidad. De hecho, pocos serán los sectores que no se encuentren de una u otra manera ligados a la acción turística. En concreto, un estudio detallado de la composición de estos

- órganos es esclarecedor al respecto, poniendo de manifiesto la complejidad de la actividad turística.
- (35) Ejemplo importante de la sectorialización en la composición de estos órganos es el Decreto 175/2008, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Canario de Turismo, que atribuye la condición de vocal a representantes de las asociaciones empresariales del sector hotelero y extrahotelero de mayor implantación en Canarias; del sector de restauración, cafeterías y bares; de las asociaciones empresariales del sector de agencias de viajes; de los tour-operadores de mayor implantación en Canarias; de las asociaciones empresariales del sector del ocio; del Colegio Profesional de Diplomados y Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas de Canarias; de las asociaciones profesionales de informadores turísticos; de las asociaciones profesionales de directores de establecimientos turísticos; de los Centros de Iniciativas Turísticas; de cada Cámara provincial o insular de Comercio, Industria y Navegación; de los trabajadores del sector turístico.
- (36) En esta línea se debe citar el Decreto 30/2001, de 23 de abril, por el que se regula el Consejo de Turismo de Cantabria, que integra en su seno a representantes de empresas públicas -Sociedad Regional de Turismo de Cantabria, S. A., Cantur, S. A., Palacio de Festivales, S. A.-, de la Autoridad Portuaria, de Aena. Aeropuerto de Santander, de la Federación de Cofradías Gastronómicas de Cantabria, de cada una de las Compañías Aéreas de las que operan en la Comunidad Autónoma de Cantabria, de cada compañía de transporte marítimo de viajeros que realice trayectos internacionales con base en Cantabria, de RENFE, y de FEVE.
- (37) Entre otros se puede citar el artículo 9.1.c de la Ley asturiana: *“Uno designado por y entre asociaciones y entidades de carácter ciudadano entre cuyos fines esté la conservación del medio natural y el desarrollo sostenible del sector turístico”*; o el artículo 9.3 de la Ley aragonesa: *entidades no lucrativas entre cuyos fines figure la conservación del patrimonio natural o cultural.*
- (38) Estos órganos asumen importantes funciones que permiten al sector privado participar e intervenir en la formulación de la política turística. Como regla general, las funciones que se encomiendan a estos órganos son más o menos coincidentes y pueden resumirse en las siguientes: informar y asesorar a la Administración turística autonómica; proponer la realización de estudios, investigaciones y publicaciones de interés para el sector; informar los correspondientes planes y programas turísticos; facilitar la incorporación de la iniciativa privada al diseño de la política pública en la materia; informar los proyectos normativos relacionados con el turismo; y todas aquellas que relacionadas con la materia les sean encomendadas por la Administración: tudela aranda, j., *“La Administración Turística”*, op. cit., p. 133.
- (39) Para dar una visión completa de la participación orgánica en el Derecho del turismo, hay que hacer referencia al reconocimiento legal de esta tipología en el ámbito municipal, en concreto en los Municipios Turísticos. La consideración del municipio como ámbito territorial en el que se prestan los servicios principales demandados por el turista y, por tanto, la consideración de protagonista extraordinario en la gestión de la política turística, exige potenciar la participación de los sectores implicados para generar mayores cotas de eficacia en la gestión de los destinos. Siguiendo las recomendaciones del Derecho europeo y las novedades introducidas en materia de participación ciudadana por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la legislación turística habilita la creación de órganos consultivos de carácter participativo en el que están representadas las organizaciones empresariales y sociales del sector, y cuyas funciones principales son el estudio y propuesta en materia de fomento y calidad del sector turístico. Así, entre otras, se puede citar la Ley aragonesa que prevé la posible creación en los municipios turísticos de un Consejo Sectorial de Turismo en el que participarán, en todo caso, las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal (artículo 15.5). En esta línea, véase Rivero Ysern, J. L. (2005): *“Municipio turístico y régimen local”*, IV, V, VI *Jornadas de derecho turístico en Andalucía*, Junta de Andalucía, p. 482.
- (40) Tudela Aranda, J., *“La Administración Turística”*, op. cit., p. 130.
- (41) Un hito normativo para propiciar la colaboración público-privada fue el Decreto 40/1985, de 2 de mayo, de Asturias, por el que se regula el régimen de acciones concertadas en materia de turismo.
- (42) Razquin Lizarraga, M. M. (2003): *“La ordenación jurídica del turismo en Navarra”*, op. cit., p. 58.
- (43) Son comunes los mandatos legales que ordenan a la Administración fomentar la participación e integración de los agentes y asociaciones empresariales del sector turístico en las actividades de promoción. Véanse los artículos 57.2 de la Ley asturiana; 62.2 de la Ley castellano-leonesa; 51.3 de la Ley gallega; 28.2 de la Ley riojana; 42 de la Ley cántabra; 26.a de la Ley extremeña; y 61.3 de la Ley aragonesa.
- (44) La legislación vigente reconoce múltiples actuaciones promocionales que se deben desarrollar en el marco de la colaboración público-privada, como el diseño y ejecución de programas y campañas de promoción turística; la edición y desarrollo de publicaciones turísticas orientadas a la información, promoción y comercialización del turismo; la puesta en marcha de una red de puntos de información al visitante acorde con los objetivos de promoción y desarrollo de la actividad turística; el desarrollo de planes y programas de promoción orientados al turismo temático, a determinados productos o a destinos turísticos; el impulso de acciones orientadas a potenciar y estimular marcas y clubes de calidad; el desarrollo de sistemas eficaces de información turística; elaboración, conjuntamente con el sector privado, de programas anuales de impulso a la proyección comercial, con el fin de incrementar la identificación de los productos turísticos (artículos 58.2 de la Ley asturiana, y 41.2 de la Ley navarra); o la elaboración, en colaboración con la iniciativa privada, de una estrategia de promoción para crear y sostener una imagen de calidad como destino turístico (artículo 53 de la Ley canaria).
- (45) Preámbulo de la Ley cántabra: *“Al objeto de conseguir una mayor eficacia y agilidad en las actividades de promoción, comercialización e información turística, y siguiendo el modelo de otras Administraciones Públicas la Ley crea la Sociedad de Turismo de Cantabria, Sociedad Anónima, en cuyo Consejo de Administración se prevé la participación de representantes elegidos entre los diferentes subsectores del turismo”*.
- (46) José Manuel Pérez Fernández menciona esta necesidad, entendiéndola que las actuaciones de promoción conllevan un importante desembolso económico que operando individualmente no se podría sufragar, lo que supone que todos los agentes implicados deberán cooperar económicamente en esa promoción. Una actuación que debe desarrollarse bajo los postulados de la agilidad, la eficacia y la economía mediante la implicación de los diferentes agentes, es decir, es necesario buscar fórmulas que permitan la coordinación, cooperación y colaboración de las Administraciones con los agentes y asociaciones empresariales del sector turístico. Pérez Fernández, J.M. (2004): *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 322-323.
- (47) Como respuesta al nuevo modelo, se observa en el derecho comparado la proliferación de instrumentos que tratan de potenciar una estrecha colaboración público-privada, económica y técnica, en la promoción turística. Así, en el Derecho del turismo iberoamericano se puede citar, entre otros, el Instituto Nacional de Promoción Turística (artículo 13 de

- la Ley argentina); la entidad Promoción Boliviana de Turismo (artículo 21 de la Ley boliviana); el Consejo Consultivo de Promoción Turística (artículo 23 de la Ley chilena); el Consejo de Promoción Turística (artículo 38 de la Ley mexicana); o los denominados Fondos de Promoción Turística (artículos 42 de la Ley colombiana, 23 de la Ley paraguaya, y 39 de la Ley ecuatoriana).
- (48) En la misma línea se expresa la Exposición de Motivos de Extremadura: “una vez consolidado el sector como un elemento clave de la economía autonómica, se ha de promover la calidad y la excelencia del turismo como estrategia de futuro y como base de la política turística autonómica, siempre en colaboración con los diversos agentes del sector, a través de las asociaciones antes referidas”. No es casualidad que sean las dos últimas Leyes aprobadas en España las normas autonómicas que abogan por propiciar la colaboración público-privada en la gestión de la calidad turística. También se debe citar como expresiva de esta línea de trabajo la Ley castellano-manchega: “la calidad de los servicios representa el futuro de la empresa turística, que es el reto competitivo más acusado con el que tiene que enfrentarse el sector empresarial turístico”, a cuyo fin “la Administración Autonómica desarrollará una política orientada a (...) la colaboración con las asociaciones empresariales del sector turístico para la consecución de esta calidad de los servicios” (artículo 39). En concreto, este precepto recoge un conjunto de actuaciones que exigen una estrecha colaboración con el sector privado: la promoción de infraestructura técnica y profesional de calidad turística mediante el apoyo a la creación de un sistema de calidad por parte del sector privado, con definición de estándares y establecimiento de controles por parte de las propias empresas; el apoyo a acciones de mejora de la calidad mediante el estímulo a las empresas para la adopción de un conjunto de medidas destinadas a mejorar la calidad de sus equipamientos y servicios; y la elaboración de manuales de calidad, el diseño, difusión e incorporación de distintivos de calidad.
- (49) En este ámbito parece situarse conceptualmente la clasificación de establecimientos turísticos: “Con el fin de mejorar la transparencia y de favorecer las apreciaciones basadas en criterios comparables en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos y prestados a los destinatarios, es importante obligar a que se pueda acceder fácilmente a la información sobre el significado de las etiquetas y otras marcas distintivas relativas a dichos servicios. Esta obligación de transparencia reviste especial importancia en sectores como el turismo y, especialmente, la hostelería, en los que está muy extendido el uso de sistemas de clasificación” (Considerando 102 de la Directiva).
- (50) El propio Decreto 150/2005, de 21 de junio, entiende que “para mejorar la calidad del sector turístico y hacerlo más competitivo se hacen precisas nuevas medidas que afectarán a todo un conjunto de servicios, instalaciones y organizaciones que requerirán de la necesaria cooperación y colaboración entre los sectores público y privado”.
- (51) Según el artículo 2 del Decreto 150/2005, de 21 de junio, son funciones de la Oficina: “a) Analizar la información de interés relacionada con la calidad en la prestación de los servicios turísticos. b) Promover la investigación y análisis de los aspectos económicos, sociales, laborales, tecnológicos, medioambientales y de otra índole que puedan incidir en la calidad turística. c) Formular propuestas para la adopción de medidas y acciones de difusión, promoción y fomento de la calidad turística, dirigidas tanto a las empresas turísticas como a los usuarios de servicios turísticos. d) Analizar la implantación y uso de sistemas de certificación de calidad y su relación con los sistemas de normalización. e) Formular propuestas a la Consejería competente en materia turística sobre la regulación de criterios para el otorgamiento de distintivos de calidad a los destinos, los recursos, los servicios, los establecimientos y empresas turísticas. f) Identificar las necesidades de formación y capacitación de los profesionales del turismo en la calidad turística. g) Potenciar los derechos y garantías de los usuarios turísticos en orden a satisfacer la necesaria prestación de unos servicios de calidad, según lo indicado en el artículo 23 de la Ley 12/1999. h) Cualquier otra que le sea atribuida por el titular de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, en materia de calidad turística”.
- (52) La Agencia de Calidad Turística de Canarias cuenta con diferentes funciones, entre la que destaca el apoyo a los sistemas de autorregulación de las condiciones de calidad de los servicios ofrecidos por las entidades turísticas; la difusión de la “cultura de calidad” en el sector y el análisis de los sistemas de calidad relacionados con la prestación de servicios turísticos y el desarrollo de actividades del área; la promoción de los sistemas de autoevaluación de calidad que identifiquen productos o servicios turísticos canarios de calidad y el apoyo a la participación de las organizaciones empresariales canarias en los organismos estatales, comunitarios e internacionales de normalización y certificación; así como el asesoramiento a las empresas sobre las ventajas que comporta el sometimiento de los establecimientos que exploten y de actividades que desarrollen, a sistemas de evaluación de calidad, los objetivos, contenidos y cumplimiento de éstos.
- (53) Para un estudio del concepto global de calidad turística, véase Blanquer Criado, D. V. (2003): *La calidad integral del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (54) Al respecto, Sanz Domínguez, C. (2003): “La calidad del turismo en la legislación turística”, *La calidad integral del turismo*, (coord. David Blanquer Criado), op. cit., p. 356.
- (55) Fernández Rodríguez, C. (2007): *Derecho administrativo del turismo*, op. cit., 268.
- (56) Artículo 55 de la Ley extremeña: “La Administración (...) impulsará los instrumentos y programas necesarios, a través del diálogo social, para mejorar los niveles de cualificación y la formación de los trabajadores y profesionales del sector, promoviendo en particular las condiciones para que éstos aseguren de forma voluntaria la calidad de los servicios en relación con un sistema de calidad ligado a los valores turísticos específicos”. Un análisis de la formación y profesionalización en el sector turístico puede verse Lillo Bañuls, A., Ramón Rodríguez, A. B. y Sevilla Jiménez, M. (2006): “Un marco de análisis del capital humano en turismo”, *Papers de turismo*, (39), pp. 45-59;
- (57) Como representantes del sector privado, componen esta Comisión: dos representantes de los sectores turísticos, a propuesta de la Confederación Canaria de Empresarios de Las Palmas; dos representantes de los sectores turísticos, a propuesta de la Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife; cuatro representantes sindicales, a propuesta de las organizaciones sindicales de mayor representatividad dentro del sector turístico en Canarias; un representante del Colegio Profesional de Diplomados y Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas de Canarias, a propuesta de éste.
- (58) Javier Gómez-Navarro entiende que el sector necesita de una reorientación que tiene que ser liderada desde la Administración pública y coordinada con el resto de instituciones y el mundo empresarial. Para esta puesta al día se hace cada vez más indispensable disponer de un sistema de inteligencia del mercado. La Administración tiene, por tanto, que coordinar, impulsar y generar aquella información que necesita en cada situación y coyuntura el sector, constituyéndose así en la principal fuente generadora de inteligencia y conocimiento turístico. Gómez-Navarro Navarrete, J. (2005): “El futuro de la administración y de la inteligencia turística en España”, *Estudios turísticos* (163-164), pp. 141-150.
- (59) Artículo 9.3 de la Ley catalana: “Los sujetos que promuevan planes turísticos propios pueden solicitar a la Administración

- de la Generalidad la información y el apoyo técnico que consideren necesarios”.
- (60) Artículo 60.2 de la Ley asturiana: “en colaboración con las asociaciones empresariales, se adoptarán las medidas necesarias para impulsar sistemas e instrumentos de información turística”.
- (61) Este objetivo general se despliega en tres ejes básicos, más dos de carácter transversal, que configuran las líneas de actuación del Observatorio. Entre los ejes transversales, se reconoce la articulación de los canales para la participación y la configuración de un forum permanente de diálogo e interacción con los agentes del sector y organismos públicos y privados.
- (62) En la misma línea se deben citar otros modelos similares en el ámbito autonómico, como el Observatorio de Turismo de Extremadura, “adscrito a la Consejería competente en materia de turismo, como órgano de información y estudio del sector turístico, con el objetivo de prestar asesoramiento para la mejora de la calidad y la competitividad turística” (artículo 9 de la Ley extremeña), o el Observatorio del Turismo de Canarias, órgano técnico adscrito a la Consejería competente en materia de turismo “encargado del estudio y seguimiento del sector turístico del archipiélago a través de la gestión del sistema de información turística previsto en la Directriz 28.1 del texto normativo de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias” (Disposición adicional primera del Decreto 240/2008, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Turismo).
- (63) Sobre el papel y régimen jurídico de las oficinas de turismo, véase Corchero Pérez, M. (2007): *Las oficinas de turismo*, Thomson-Aranzadi, Navarra.
- (64) Esta finalidad colaboradora se expresa en el Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, que define la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía como “el sistema integrado por oficinas de turismo de titularidad pública y privada, mediante el cual la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, garantiza la prestación del servicio de información turística homogéneo y la calidad necesaria para potenciar la imagen turística de Andalucía” (artículo 2.b). También el Decreto 29/2007 de Red de Oficinas de Turismo de Castilla-La Mancha refleja claramente el objetivo de esta integración: “la regulación de la red garantiza los elementos necesarios para la coordinación entre las diferentes Administraciones y entidades turísticas, así como el aprovechamiento de las sinergias existentes entre ellas”.
- (65) En esta línea, véase la regulación de la Red de Oficinas de Turismo en los artículos 8 de la Ley gallega; 36 de la Ley extremeña; 72 de la Ley catalana; 69 de la Ley castellano-leonesa; y 64 de la Ley aragonesa.
- (66) Fernández Rodríguez, C. (2007): *Derecho administrativo del turismo*, op. cit., p. 93.
- (67) Otros ejemplos de servicios turísticos de alojamiento que consolidan el principio de colaboración son la Red Andaluza de Villas Turísticas, constituida por el conjunto de complejos turísticos rurales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, independientemente de que sean explotados directamente o indirectamente (Disposición Adicional Segunda del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo); o la Red de Ventas de Castilla-La Mancha, que es objeto de una promoción singularizada por parte de la Administración (artículo 5 del Decreto 93/2006, de 11 de julio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha).
- (68) Se han analizado las consecuencias del intrusismo y la competencia desleal en el sector turístico, en castel gayán, s. (2011): “Intrusismo y clandestinidad en el sector turístico: una aproximación jurídica”, *Revista Andaluza del Derecho del Turismo* (5), pp. 11-31.
- (69) Castel Gayán, S., “Intrusismo y clandestinidad en el sector turístico: una aproximación jurídica”, op. cit., pp. 30-31. En concreto, asume un especial protagonismo la adopción de normas de autorregulación -firma de protocolos de actuación y Códigos de Ética profesional-. En esta línea, se vienen desarrollando diversas medidas sectoriales como la puesta en marcha de campañas de información a propietarios y usuarios de apartamentos turísticos para que conozcan la existencia de profesionales en el sector, de una oferta reglamentada; el reforzamiento de actuaciones de inspección, mediante el compromiso de las asociaciones de remitir la información disponible y el compromiso público de reforzar la actividad de inspección turística dando cuenta a las asociaciones; la creación de comisiones de estudio para la revisión de la normativa en el sector turístico; o el diseño de distintivos de empresas legalmente constituidas. Medidas todas ellas que exigen un trabajo común y la implicación plena de ambos sectores.
- (70) Sánchez Sáez, A. J. (2008): “La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo”, *Estudios sobre derecho andaluz del turismo* (coord. Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió y Santiago Prados Prados), Junta de Andalucía, p. 542.