

DERECHO DEL TURISMO Y PROPUESTAS PARA UNA RENOVACIÓN DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA(*)

SERGIO CASTEL GAYÁN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. MEDIDAS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA: RENOVACIÓN Y ORDENACIÓN.– III. RETOS DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA EN UN CONTEXTO MULTINIVEL: 1. Los principios de coordinación y colaboración en las Leyes de turismo: unidad y diversidad. 2. La necesaria redefinición del papel del Estado.– IV. DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA: 1. Participación del sector privado en la promoción turística. 2. ¿Paternalismo, fiscalidad turística o sistema mixto?.– V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: La consolidación de la promoción como pilar de la política turística exige una revisión legislativa que dé respuesta a los retos planteados en la actualidad. La necesidad de ordenar la diversidad de actuaciones promocionales, compatibilizar los principios de unidad y diversidad a través de una coordinación eficaz, promover la colaboración público-privada en las estrategias de comercialización y configurar nuevos cauces para financiar las estrategias promocionales, son algunos de los ámbitos que deben ser revisados por el Derecho del turismo. La adaptación del marco normativo es sin duda una exigencia para adaptar nuestro sector a las nuevas realidades turísticas.

Palabras clave: promoción turística; planificación; coordinación; cooperación público-privada; fiscalidad turística.

ABSTRACT: The consolidation of the promotion like prop of the tourist politics demands a legislative review that gives response to the challenges raised at present. The need to arrange the diversity of promotional actions, to make compatible the principles of unit and diversity across an effective coordination, to promote the public-private collaboration in the strategies of commercialization and to form new instruments to finance the promotional strategies, they are some of the areas that they must be checked for the Law of the tourism. The adjustment of the normative frame is undoubtedly an exigency to adapt our sector to the new tourist realities.

Key words: tourist promotion; planning; coordination; cooperation public-private; tourist tax system.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 16 de abril de 2012 y evaluado favorablemente para su publicación el 2 de mayo de 2012.

I. INTRODUCCIÓN

El sector turístico ha sufrido importantes transformaciones en los últimos años. El turismo constituye un claro ejemplo de mercado globalizado en el que la competencia entre los destinos turísticos es cada vez mayor para dar respuesta a una demanda exigente y compleja. Este escenario exige alcanzar un buen posicionamiento en el mercado turístico y transitar hacia un modelo basado en la consolidación de los destinos tradicionales y el desarrollo sostenible de nuevos productos turísticos. Como acertadamente resalta la Ley asturiana, las condiciones del mercado turístico han ido evolucionando hacia una mayor complejidad, aumentando el número de competidores y de productos, mejorando notablemente la promoción de unos y otros, todo ello motivado, en gran parte, por la incorporación de nuevas tecnologías a la distribución y la comunicación (Exposición de Motivos).

Partiendo de estas premisas, es fácil de entender la importancia que ha adquirido la promoción turística, que junto a la ordenación, es el eje más importante de la política turística, entendiéndose que sin la comercialización y venta del producto no se obtienen los volúmenes económicos que han llevado al sector al primer puesto de los ingresos nacionales (1). El objetivo de esta actuación es la promoción integral de un destino turístico en los mercados nacional e internacional, con la finalidad última de incrementar las corrientes turísticas en un marco sostenible. Sobre este fin genérico, emergen en paralelo otros objetivos específicos como la promoción hacia aquellos segmentos de mercado de mayor rentabilidad y más adecuados a los perfiles actuales de la demanda; la diversificación de la oferta turística, destacando las cualidades del producto diferenciado; la desconcentración geográfica de los flujos turísticos; o la desestacionalización de la demanda hacia las temporadas bajas.

Hoy la actuación promocional se enfrenta a una serie de retos derivados de la complejidad que ha adquirido el sector turístico. Y el Derecho, como instrumento privilegiado para ordenar de forma eficaz las directrices sectoriales, está llamado a asumir un protagonismo esencial en su consideración de vehículo orientador y transformador del comportamiento de los agentes implicados en la tarea de promoción. Desde una perspectiva jurídica, el primer reto al que se enfrenta el Derecho del turismo es la depuración conceptual. La legislación vigente establece como labor específica de la Administración turística la promoción y el fomento del turismo, dos conceptos ligados íntimamente y que en ocasiones son utilizados de forma indistinta. Sin embargo, el correcto entendimiento de la promoción turística y el principio de seguridad jurídica en la aplicación de las diversas medidas previstas en la Ley, exigen

(1) BAYÓN MARINÉ, F. (1992): *Ordenación del Turismo*, Madrid, Editorial Síntesis, p. 19.

una delimitación conceptual que individualice la naturaleza de cada una de ellas. Así, debe entenderse la promoción como el conjunto de actividades y medios a través de los cuales se favorece la demanda de servicios turísticos, mientras la actuación de fomento se define como la actividad encaminada a la potenciación de la oferta turística (artículo 46 de la Ley madrileña).

El Derecho del turismo se enfrenta a otros retos que son consecuencia de los rasgos estructurales que informan hoy al sector y, en concreto, a la promoción turística. En primer lugar, confluyen en el mercado una multiplicidad de actuaciones promocionales procedentes de diversas Administraciones. El Estado, cada Comunidad Autónoma y un amplio abanico de entidades locales —provincias, comarcas, municipios y otras entidades supra e incluso inframunicipales— desarrollan su propia estrategia de comercialización para promocionar el turismo de su ámbito territorial. El destino turístico es en muchas ocasiones coincidente, generando un escenario susceptible de incurrir en duplicidades y solapamientos. Esta pluralidad de Administraciones que actúan en el ámbito promocional, unido a las campañas desarrolladas por los agentes turísticos privados, exige configurar una ordenación jurídica que garantice la plena operatividad de los principios de planificación, coordinación y colaboración en aras de una mayor eficacia.

El legislador debe asumir asimismo que la promoción turística se caracteriza por un carácter marcadamente dinámico, sometido a un cambio constante que trata de dar respuesta a las variaciones de la demanda y de los canales de distribución. Esta naturaleza dinámica demanda fórmulas flexibles y ágiles que permitan una adecuación permanente a las nuevas tendencias —como la emergencia de las nuevas tecnologías como canal para el desarrollo de las estrategias promocionales— y, por tanto, la apertura de la norma a las «nuevas formas de hacer turismo» como complemento de calidad de los cauces tradicionales. Precisamente la multiplicidad de medidas promocionales y su coste económico obligan a abrir un debate que requiere una respuesta por el legislador: la financiación de la política de promoción. El actual contexto económico configura un escenario en el que los recortes presupuestarios son el principal instrumento para la necesaria reducción del déficit. Para ajustarse al principio de equilibrio de las cuentas públicas, el descenso de los ingresos públicos promueve una contracción de las inversiones provenientes de las Administraciones, incapaces de mantener el peso económico de la política de promoción turística. Este marco invita a diseñar un modelo que profundice en la implicación de todos los agentes, exige definir nuevas fórmulas de financiación que permitan mantener la inversión en las estrategias de promoción contando con el apoyo del sector privado como agente beneficiario de estas campañas.

El presente estudio trata de analizar la respuesta del Derecho del turismo a estos retos. Se plantean una serie de propuestas desde una mirada comparada

en la legislación iberoamericana, entendiendo que un análisis comparado es una herramienta esencial para mejorar las estrategias de la política turística actual. Aún entendiendo que las realidades jurídicas, políticas, sociales y económicas pueden ser diferentes, el mercado turístico presenta unos rasgos peculiares y relativamente uniformes. Una mirada al Derecho del turismo iberoamericano permite extraer las respuestas que se están aplicando en países de nuestro entorno ante retos similares. Así, las leyes latinoamericanas, con el objetivo de ordenar una promoción turística actualizada, redefinen espacios tan importantes como la previsión de una fiscalidad turística para financiar el elevado coste de las campañas promocionales, la colaboración del sector privado otorgando un papel activo a las asociaciones gremiales o la consolidación de cauces eficaces de coordinación que sitúan al Estado como agente privilegiado en países políticamente descentralizados.

II. MEDIDAS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA: RENOVACIÓN Y ORDENACIÓN

La ordenación jurídica de las medidas de promoción se ha convertido en uno de los ejes principales de la Ley de turismo. Un repaso general a la legislación vigente permite extraer una serie de medidas comunes, como el diseño, la planificación y la ejecución de campañas de promoción turística (artículo 27.a de la Ley extremeña); la elaboración y desarrollo de planes y programas especiales de promoción orientados a sectores y destinos determinados (artículo 62.a de la Ley aragonesa); la participación en ferias y jornadas profesionales relacionadas con el sector turístico (artículo 42.b de la Ley madrileña); el impulso de acciones orientadas a potenciar y estimular las marcas y clubes de calidad (artículo 58.2.e de la Ley asturiana); la edición de publicaciones orientadas a la difusión y comercialización del turismo (artículo 64.e de la Ley castellano leonesa); el patrocinio de las iniciativas de promoción y comercialización de interés general para el sector turístico (artículo 62.f de la Ley aragonesa); la realización de viajes de familiarización dirigidos a tour operators y agentes del sector, tanto nacionales como extranjeros, y la organización de viajes de familiarización para medios de comunicación y prescriptores sociales (artículo 24.c y d de la Ley valenciana); o la coordinación y gestión de la información turística institucional (artículo 64.c de la Ley castellano leonesa). Junto a estas medidas generales, la legislación autonómica consolida otros instrumentos especiales que permiten cumplir eficazmente los objetivos de la promoción turística, como pueden ser las declaraciones de interés turístico, la información turística, los centros de iniciativas turísticas, las Oficinas de turismo o las comunidades en el exterior.

Definidas estas medidas como el núcleo duro de las estrategias promocionales, su plena operatividad requiere dos reflexiones. En primer lugar, los listados de medidas deben interpretarse como listas *numerus apertus*, habilitando así la posibilidad de integrar cualquier otra actividad relacionada con la promoción turística que se considere de interés y se adecue a las demandas variantes del sector. Como se ha adelantado, el dinamismo de la promoción justifica una regulación flexible y abierta, evitando una rigidez jurídica que dificulte la aplicación de nuevos canales. En este sentido conviene tener presente la transformación que las nuevas tecnologías han supuesto para las políticas de promoción turística. El creciente impulso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha sido responsable de los cambios que han afectado al funcionamiento del sector, provocando una auténtica revolución en la distribución y prestación de servicios turísticos en virtud de la utilización cada vez más frecuente del turismo *on-line*. La Administración, como promotora de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de la actividad turística (artículo 27.e de la Ley extremeña), debe gestionar el uso de estos canales desde una perspectiva global, asumiendo la necesidad de garantizar el principio de calidad en la experiencia total del usuario. El nivel de satisfacción viene determinado por la experiencia global, compuesta por los servicios turísticos y por todo el conglomerado de elementos relativos al entorno. Hoy el principio de calidad supone una apuesta global que se concreta en la calidad de destinos, recursos, servicios y empresas. Supone pasar de una preocupación esencialmente empresarial a constituirse en referente total del sector, abarcando no sólo a la actividad privada sino también a los destinos (2). Por tanto, el concepto de calidad debe trasladarse también al ámbito de la promoción *on-line*.

El uso de Internet y otras tecnologías digitales está creciendo exponencialmente para diversos usos turísticos, desde la obtención de información del destino hasta la compra online de alojamientos, medios de desplazamiento o actividades lúdicas. El turista se ha ido convirtiendo en un consumidor profesionalizado, un cliente exigente, con nuevas motivaciones y abundante información, que actúa de forma autónoma a la hora de diseñar sus viajes como consecuencia en gran medida de los últimos avances de las tecnologías de la información que están impulsando enormes cambios en el comercio en general y, lógicamente, en la comercialización y promoción de los productos turísticos. Por este motivo, tanto los portales turísticos institucionales como cualquier otro canal tecnológico requieren que en su creación y mantenimiento participe el sector privado —como agente principal del servicio turístico— y otras entida-

(2) TUDELA ARANDA, J. (2003): «La problemática jurídica de la calidad turística», en esta REVISTA, núm. 23, pp. 131-154.

des públicas —gestoras de servicios públicos esenciales para la experiencia global del turista—.

Una segunda reflexión exige detenerse en la planificación como técnica para ordenar eficazmente la diversidad de medidas promocionales. La complejidad de mecanismos y su carácter sectorial, la emergencia de nuevos canales de comercialización y el elevado número de agentes implicados en la tarea de promoción, obligan a planificar las estrategias con la colaboración de todos los sujetos implicados. La utilización de planes de promoción obedece a la necesidad de racionalizar los recursos públicos y privados destinados a estas tareas, priorizando actuaciones y acomodando la oferta turística a las exigencias de la demanda actual y potencial. Así, mientras algunas Leyes ordenan la elaboración de un plan específico de promoción turística (artículo 57 de la Ley andaluza), otras recogen la promoción turística como contenido del plan general de turismo (artículo 17.3.g de la Ley extremeña) construyendo una planificación en cascada que partiendo de este plan global desciende en programas específicos tendentes a ordenar diversas temáticas de interés para el sector, entre ellas la promoción turística. A pesar de estos mandatos legales y de la consideración del plan como premisa básica para construir una política turística coherente, ordenada y eficaz, la práctica ha sido bien diferente y algunas Comunidades Autónomas no han hecho uso de esta herramienta. Es vital revisar este déficit en aquellas Comunidades que actúan en el sector sin una hoja de ruta (3).

Un aspecto más merece especial atención para el análisis operativo de la planificación: el plan o programa de promoción turística debe ser participado, realista y objetivo. La colaboración del sector privado en la elaboración del plan constituye un requisito imprescindible para construir una planificación eficaz. Bajo los argumentos que más adelante se exponen, el plan debe ser fruto de la participación de todos los agentes implicados, tanto Administraciones como sector privado; en otras palabras, debe ser resultado de una reflexión con la sociedad civil alcanzando un documento que garantice una visión integral del turismo. Surge así con fuerza el principio de corresponsabilidad, entendiendo que los intereses turísticos son en gran parte comunes a todos los agentes implicados. Este principio rompe la clásica dicotomía liberal Estado-sociedad civil, de modo que la Administración ya no asume el rol de único agente res-

(3) Los argumentos principales de la planificación turística se encuentran recogidos con especial claridad en la Ley gallega: «*En orden a una adecuada ordenación del turismo de Galicia, la Xunta de Galicia elaborará el Plan de organización turística de Galicia, estableciendo las áreas turísticas en que se estructurará el territorio de la Comunidad Autónoma, para definir actuaciones de planificación, organización, inversión y promoción, con el objetivo de mejorar la oferta turística, la eficiencia del gasto público, la colaboración interadministrativa y la participación empresarial*» (artículo 22).

ponsable en el diseño de la planificación. El programa turístico debe hacerse de forma participada con la intervención de todos los actores concurrentes, abriendo una estrategia en la que las partes, todas ellas responsables de la consecución de los intereses turísticos, trabajan de forma conjunta.

El plan debe partir además de un diagnóstico que permita extraer una foto fija del sector, con sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades; un estudio exhaustivo de elementos tan importantes como la oferta turística y los déficits que presenta, los recursos turísticos existentes en el territorio o los rasgos de la demanda y las previsiones de su evolución. Desde esta perspectiva, resulta vital la creación de mecanismos de información e investigación como instrumento al servicio de una promoción estratégica, entendiendo que el turismo requiere promoción y la promoción necesita información previa. El sector turístico, cambiante y globalizado, necesita analizar continuamente los mercados para descubrir las oportunidades y amenazas del entorno, adaptar los recursos a los diversos segmentos de mercado y anticiparse a la competencia actual y potencial. En esta tarea la Administración turística está llamada a asumir una posición de liderazgo, apoyando todas aquellas estrategias y estudios que contribuyan a la investigación y al desarrollo (artículo 1.3.c de la Ley de Baleares), en colaboración de nuevo con el sector privado que, como agente implicado directamente en la oferta y prestación de servicios, obtiene una información privilegiada que le convierte en protagonista fundamental. En esta línea, algunas Leyes autonómicas vienen creando herramientas innovadoras de información (4), inspiradas en este principio de cooperación público-privada, como el Censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León (artículo 65), el Observatorio de Turismo de Extremadura (artículo 9) o el Sistema de Información Turística de Canarias (artículo 23). Una tendencia que no es patrimonio exclusivo de la legislación española, al revés, se trata de una corriente normativa consolidada en el Derecho iberoamericano, pudiendo citar como ejemplos el Sistema de Información Turística, la Cuenta Satélite de Turismo y el Inventario Nacional de Recursos Turístico (artículos 13 y siguientes de la Ley peruana) o el Atlas Turístico (artículo 14 de la Ley mexicana).

(4) Como canal de información no hay que olvidar el papel que debe desempeñar el Registro de Turismo. En este sentido, conviene recordar que 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») suprime la obligación de inscripción en los Registros de turismo, que pasa a ser voluntaria y de oficio por parte de los órganos competentes. Sin embargo, esta reforma no debe alterar la naturaleza del Registro, que sirve de instrumento de conocimiento del sector de forma que facilita las actividades de control, programación y planificación atribuidas a la Administración turística, así como el suministro de información a las personas interesadas (artículo 37.2 de la Ley andaluza).

III. RETOS DE LA PROMOCIÓN TURÍSTICA EN UN CONTEXTO MULTINIVEL

1. Los principios de coordinación y colaboración en las Leyes de turismo: unidad y diversidad

El turismo se ha convertido en un claro ejemplo de sector cuyo funcionamiento debe basarse en el concepto de gobernanza multinivel. Este concepto resalta que la capacidad de gobierno depende hoy de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. Reconoce la pluralidad de instituciones y agentes con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos como consecuencia de la interdependencia entre los mismos, exigiendo la participación y cooperación de todos ellos en la toma de decisiones, la gestión y las responsabilidades. En concreto, la teoría de la gobernanza multinivel responde a una doble realidad: la articulación y colaboración entre distintos niveles territoriales competentes en torno a objetivos de interés común; y la incorporación y participación de un número creciente de actores económicos y sociales en la toma de decisiones, consolidando una gestión en red.

Respecto a la primera realidad, conviene tener presente que el carácter transversal de la actividad turística conlleva que diferentes Administraciones incidan directa o indirectamente en el desarrollo del sector. Se genera así un escenario donde un mismo destino puede ser objeto de promoción por las estrategias estatales, autonómicas y locales, construyendo a menudo situaciones de incompatibilidad o duplicidad (5). El excesivo número de Administraciones que desarrollan una política de promoción exige reflexionar en torno a la conveniencia de este modelo. Es necesario reformular este escenario planteando si en el contexto actual es oportuno mantener las líneas promocionales de las provincias o de otras entidades supramunicipales. Además, desde el principio de eficiencia, este sistema es inviable sin la construcción de canales que permitan a los diversos entes territoriales actuar bajo los principios de coordinación y colaboración. En esta primera realidad, el concepto de gobernanza multinivel implica la interacción y colaboración entre distintas Administraciones competentes en torno a objetivos de interés común, un sistema que articule una cooperación vertical y horizontal como única vía para gestionar la complejidad del sector turístico.

(5) Como ejemplos más expresivos de este marco relacional entre Administraciones públicas, la Ley aragonesa atribuye competencias sobre promoción a la Comunidad Autónoma (artículo 7.e), comarcas (artículo 13.2.c) y municipios (artículo 14.b); la Ley canaria a la Comunidad Autónoma (artículo 5.2.b), Cabildos Insulares (artículo 6.1) y Municipios (artículo 6.2); la Ley castellano leonesa a la Comunidad Autónoma (artículo 3.1.i), provincias (artículo 4.a), comarcas (artículo 5.a) y municipios (artículo 6.b); la Ley gallega a la Comunidad Autónoma (artículo 4.c), municipios (artículo 5.a) y entidades locales supramunicipales (artículo 6.1.a); y la Ley catalana a la Comunidad Autónoma (artículo 67.1.c), municipios (artículo 68.a), comarcas (artículo 70.1.d) y provincias (artículo 71.1.b).

Con el objetivo de garantizar los principios de eficacia y unidad en las actuaciones promocionales, las Leyes de turismo atribuyen a la Administración autonómica la coordinación de las estrategias impulsadas en su territorio. Puede definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de la acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación; coordinación que debe respetar en todo caso los respectivos ámbitos de competencia sin afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales (artículo 5 de la Ley andaluza). Una primera manifestación de esta coordinación es la comercialización unitaria mediante la promoción y consolidación de una imagen turística integral. Algunas Leyes de turismo ordenan la creación de una marca turística autonómica (artículo 63.1 de la Ley castellano leonesa) (6), considerando el territorio autonómico como destino turístico global cuya oferta requiere un tratamiento unitario en su promoción fuera de la Comunidad Autónoma (artículo 60 de la Ley aragonesa). Sin esta estrategia, la concurrencia de pequeñas marcas se convierte en inoperante dentro del complejo mercado turístico. Es necesario aunarlas en una marca integral, más competitiva para la promoción exterior. No obstante, este tratamiento unitario no es incompatible con el principio de diversidad. Al revés, la diversificación como eje inspirador del sector turístico exige que la promoción de esta imagen integre la diversidad de destinos, combinando toda la riqueza de los principios de unidad y diversidad (artículo 28 de la Ley extremeña) (7).

Para garantizar un tratamiento unitario, el Derecho del turismo también recoge un conjunto de obligaciones jurídicas que derivan de la función de coordinación que le corresponde a la Administración autonómica. Así, las ofertas turísticas impulsadas por las entidades locales en ferias o exposiciones en el exterior deben integrarse en un espacio común a la totalidad de la oferta turística autonómica, de tal forma que siempre se identifique a la Comunidad Autónoma como unidad territorial presidiendo toda promoción (artículos 41.2

(6) Algunas Leyes traducen la importancia de la marca turística en su consideración de bien colectivo que debe ser objeto de protección: «la imagen autonómica en su conjunto es un patrimonio de los valencianos, por lo que corresponde básicamente al Gobierno valenciano a través de la Agencia Valenciana de Turismo, la definición y el establecimiento de las oportunas estrategias para su comunicación» (artículo 20 de la Ley valenciana); «la imagen de la República Bolivariana de Venezuela y la de cada uno de sus destinos turísticos, se considera un bien colectivo protegido por la ley y nadie podrá apropiársela, perjudicarla o dañarla como consecuencia de actividades turísticas» (artículo 73 de la Ley venezolana).

(7) Preámbulo de la Ley aragonesa: «La pluralidad de las actividades, los recursos, las empresas y los establecimientos turísticos es prueba de la vitalidad del sector, que la Ley no pretende encorsetar, sino apoyar y potenciar. Para ello, se establece la idea y el principio de configurar Aragón como destino turístico integral, como territorio capaz de ofrecer respuestas adecuadas a muy diversas modalidades turísticas que conviene conectar entre sí».

de la Ley cántabra); las Administraciones locales que organicen sus propias campañas de promoción turística están obligadas a incluir siempre el nombre de la Comunidad Autónoma acompañado del logotipo y eslogan turístico (artículo 53.3 de la Ley canaria); en todas las campañas de promoción turística financiadas con fondos de la Administración de la Comunidad Autónoma se debe incluir la marca turística global (artículo 63.2 de la Ley castellano leonesa), pudiendo declarar obligatoria la inclusión del nombre de la Comunidad Autónoma y de los logotipos en las campañas de promoción impulsadas por las entidades locales o por empresas y asociaciones turísticas llevadas a cabo con fondos públicos (artículo 31.3 de la Ley gallega); o el establecimiento de una señalización turística homogénea que facilite la accesibilidad y el conocimiento de los diferentes recursos y destinos a los turistas, a través de un manual de señalización turística que debe ser utilizado por todas las Administraciones públicas (artículo 70.1 de la Ley castellano leonesa).

Otras técnicas de coordinación previstas en la legislación turística se sustentan en el principio de participación orgánica, de modo que la coordinación entre Administraciones públicas puede llevarse a cabo por la Comunidad Autónoma mediante la constitución de órganos multilaterales —conferencias sectoriales— o bilaterales —comisiones bilaterales— (artículo 11 de la Ley aragonesa). Si bien es un acierto el reconocimiento legal de estos órganos, también debemos resaltar la necesidad de innovar el régimen de composición y funcionamiento de estos órganos, una reforma encaminada a ampliar el espectro de agentes representados y promover su conversión en auténticos foros de diálogo y trabajo conjunto.

Las relaciones interadministrativas en materia de turismo no se rigen exclusivamente por el principio de coordinación. Emergen con fuerza en el Derecho del turismo los principios de cooperación, colaboración e información mutua (artículo 7 de la Ley navarra), que respetan al máximo el ámbito de autonomía de cada nivel territorial. El proceso de cooperación interadministrativa debe interpretarse desde el pleno reconocimiento de un espacio común en el que se puede y debe converger para definir compartidamente las estrategias turísticas, y desde el reconocimiento de otros espacios singulares propios —que no independientes ni separados— para la acción autónoma, diversa y responsable. Espacios propios, pero complementarios, en la necesaria búsqueda de sustancial coherencia y funcionalidad para el sistema turístico (8).

La cooperación interadministrativa se articula fundamentalmente a través de convenios, que se han convertido en el instrumento por excelencia para

(8) BLANCO HERRANZ, F.J. (2006): «Los principios generales del Derecho del turismo», en JOSÉ TUDELA ARANDA (dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, Zaragoza, Cortes de Aragón, p. 126.

formalizar las relaciones entre Administraciones públicas con competencias concurrentes en materia de turismo (9). A través de ellos, las Administraciones se comprometen conjuntamente, en pie de igualdad y de forma voluntaria, al cumplimiento de una serie de obligaciones determinadas, sin que ello suponga alteración alguna en la titularidad de las competencias que ostenten (10). También los consorcios turísticos se han consolidado como un instrumento útil para incorporar en una acción conjunta a las diversas Administraciones, si bien su utilización se ha extendido a la gestión de servicios locales más que a la promoción turística. Otras técnicas han ido adquiriendo en los últimos años la naturaleza de imprescindibles para encauzar el principio de colaboración en la actuación promocional, como el asesoramiento a las entidades locales, cuando éstas así lo soliciten, en los asuntos relativos a la promoción que pertenezcan al ámbito de sus competencias (artículo 8.3 de la Ley asturiana) o la aprobación de planes y programas conjuntos (artículo 6.2 de la Ley aragonesa).

Las actuaciones concertadas se han incrementado significativamente en el ámbito de la cooperación vertical. Sin embargo, ha existido un importante déficit en las relaciones de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas y de cooperación transfronteriza, ámbitos que están siendo revisados por el legislador. El desinterés del Estado por potenciar la colaboración interautonómica, la insuficiente voluntad de las Comunidades Autónomas por abrir espacios de trabajo conjunto concentrando los esfuerzos en reivindicar su propio espacio turístico, o el carácter restrictivo del artículo 145.2 CE'78, son algunas de las razones que explican el deficiente funcionamiento de las relaciones horizontales. Los convenios se han convertido en un instrumento esporádico, mientras otros cauces de cooperación como los proyectos y planes conjuntos, los procedimientos participados o los órganos de trabajo conjunto, apenas han tenido aplicación en el sector turístico. Es necesario generar una cultura inspirada en la complementariedad, considerando los territorios autonómicos no como competidores sino como aliados para ofertar recursos e incrementar así cuotas de mercado. Los cambios estructurales en los patrones de consumo turístico aconsejan que las Comunidades Autónomas con intereses comunes establezcan vías estables de cooperación para acometer de manera conjunta iniciativas que respondan a las necesidades

(9) Mención especial merecen los convenios para la promoción y comercialización previstos en el artículo 35 de la Ley valenciana, que pretenden dar apoyo técnico y financiero a la promoción de aquellos municipios turísticos que realicen acciones programadas tendentes a comunicar y comercializar sus productos turísticos contando con la participación económica y estratégica del sector.

(10) MARTÍNEZ PALLARÉS, P.L. (2006): «La organización administrativa del turismo. La Administración turística de la Comunidad Autónoma», en JOSÉ TUDELA ARANDA (dir.), *El Derecho del turismo en el Estado autonómico*, Zaragoza, Cortes de Aragón, p. 185.

del sector (11). Desde esta perspectiva, se está consolidando el impulso de la colaboración horizontal a través de iniciativas como el *Convenio de colaboración entre diversas Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística*. Este convenio identifica como eje estratégico la coordinación de las acciones de promoción y comercialización del multiproducto turístico de interés común, el apoyo a la consolidación del turismo y el fortalecimiento de las relaciones con el resto de Comunidades Autónomas y otros países con posibles sitios de mercado de interés.

Respecto a este último ámbito relacional, son precisamente las últimas Leyes de turismo aprobadas en nuestro país las encargadas de abrir una nueva etapa basada en la cooperación entre regiones transfronterizas con intereses comunes y, en general, con entidades internacionales de incidencia en el sector turístico. Las actuaciones de promoción comprenden la concertación de acciones conjuntas no sólo con el Estado, las entidades locales y otras Comunidades Autónomas, sino también con las Administraciones de regiones transfronterizas, como Portugal (artículos 64.h de la Ley castellano leonesa, 92.2.d de la Ley gallega y 27.f de la Ley extremeña) o con países que compartan estrategias comunes, especialmente de la Unión Europea y Latinoamérica (artículo 64.h de la Ley castellano leonesa). Con acierto, la Ley de Castilla y León incorpora una visión amplia y global de la colaboración turística exterior, añadiendo la participación en acciones coordinadas con organismos internacionales, especialmente con la Unesco, que incidan de forma positiva en la imagen de los recursos y productos turísticos de la Comunidad Autónoma; así como la participación en actividades promocionales con las redes de carácter nacional e internacional, especialmente con aquellas en las que la Comunidad tiene una mayor presencia.

2. La necesaria redefinición del papel del Estado

La complejidad del sector turístico, la multiplicidad de Administraciones que intervienen en la materia y, en definitiva, el contexto globalizado en el que se desarrollan las estrategias de promoción turística, exigen redefinir el papel del Estado potenciando su figura como instancia superior en la formulación de una política común. La Constitución Española (CE'78) establece el turismo

(11) Los Estatutos de última generación pretenden profundizar las relaciones horizontales, impulsando una mayor colaboración para la fijación de políticas comunes, para el mejor ejercicio de sus competencias y para el tratamiento de asuntos de interés común (artículo 91 del Estatuto aragonés). En concreto, el impulso de las relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas se asume con intensidad en las últimas Leyes de turismo aprobadas en España (artículos 92.2.d de la Ley gallega, 27.f de la Ley extremeña y 64.h de la Ley castellano leonesa).

como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 148.1.8 CE'78, en la materia de «*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*» (12). El mejor conocimiento del territorio, el fracaso de la gestión centralización y el que ya se hubiese iniciado el proceso de traspaso a algunas Comunidades, fueron las principales razones que motivaron tal previsión constitucional (13). En concreto, la atribución de esta competencia a las Comunidades Autónomas encuentra justificación en la necesidad de adecuar a las circunstancias de cada territorio la política turística a desarrollar. En este sentido, con acierto se afirma que la política ni puede ni debe ser la misma en Comunidades de un elevado desarrollo turístico que en Comunidades de escaso potencial turístico, debe ser diferente en una Comunidad donde prima una determinada modalidad turística a otra cuyos recursos turísticos hagan viable otra diferente. La autonomía como capacidad de respuesta diversa a situaciones diversas, adecuándose a las circunstancias concretas de cada supuesto y utilizando un instrumento tan cualificado como es la Ley, adquiere toda su legitimidad (14). Este reparto competencial y la autonomía política máxima en esta materia ha ofrecido toda su virtualidad al permitir a regiones con realidades turísticas muy diferentes respuestas también distintas, sin olvidar que esta autonomía organizativa y política se ha traducido en diversos modelos que se han ido enriqueciendo mutuamente (15).

No obstante, y aunque el artículo 149 CE'78 no atribuye competencia específica a favor del Estado, el carácter transversal y multidisciplinar del

(12) Respecto a la distribución competencial, véase SALGADO CASTRO, A. (1996): «La distribución de competencias en materia de turismo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, pp. 319-336; GUILLÉN GALINDO, M.A. (1999): «La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana», en DAVID BLANQUER CRIADO (dir.), *Turismo (organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial)*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 37-60; CEBALLOS MARTÍN, M.M. y PÉREZ GUERRA, R. (1996): «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza», en *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 27, pp. 95-170; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. (2008): «Sobre la distribución de competencias en materia de turismo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, pp. 369-406; GALLARDO CASTILLO, M.J. (2001): «La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes autonómicas: su promoción y ordenación», en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, [ejemplar dedicado a Administración pública y turismo], pp. 71-94.

(13) PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2004): *Derecho Público del Turismo*, Navarra, Aranzadi, p. 40.

(14) TUDELA ARANDA, J. (1997): *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Madrid, Diputación Provincial de Huesc.

(15) VOGELER RUIZ, C. y HERNÁNDEZ ARMAND, E. (1999): *Estructura y organización del mercado turístico*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, p. 82.

turismo habilita al Estado para ampararse en alguno de los títulos competenciales comprendidos en el artículo 149.1 CE'78 referidos a materias conexas e incidir en la materia turística. Desde esta perspectiva, se afirma que la competencia autonómica sobre el turismo se convierte en concurrente cuando afecta a determinados ámbitos en los que el Estado tiene competencia (16). En efecto, existen títulos competenciales estatales que inciden en el turismo, como las relaciones internacionales (artículo 149.1.3), el comercio exterior (artículo 149.1.10), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13) o la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30).

La competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica permite al Estado intervenir sobre el turismo en razón de la incidencia que éste tiene en el conjunto de la economía, y su importancia relativa como factor de desarrollo económico y de creación de empresas y empleos. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha permitido que el Estado realice una actividad de planificación y de fomento respecto de todos los sectores de la economía, incluidos aquellos que como el turismo son de competencia autonómica exclusiva (entre otras, véanse las SSTC 1/1982, de 28 de enero; 32/1983, de 28 de abril; y 179/1985, de 19 de diciembre). El comercio exterior y las relaciones internacionales, por su parte, se configuran como competencias que inciden directamente en la promoción exterior del turismo. La STC 125/1984, de 20 de noviembre, afirma la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional, y convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas de la balanza exterior (FJ 1º). Por tanto, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 CE'78.

La calificación de exclusividad a favor de las Comunidades Autónomas está lejos de ser clara y pacífica, teniendo cuando menos un *«carácter marcadamente equívoco como se ha reseñado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional»* (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1º; y 5/1982, de 8 de febrero, FJ 1º). Así, la STC 125/1984, de 20 de diciembre (FJ 1º), afirma que si bien *«las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución»*, no es menos cierto que *«los conceptos de materias allí recogidos poseen, en ocasiones, un inevitable grado de indeterminación y es frecuente*

(16) GARCÍA MACHO, R.J. (2000): «La legislación turística: naturaleza jurídica, relaciones entre derecho estatal, autonómico y local», en *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 30.

que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial».

La STC 125/1984, de 20 de diciembre, analiza varios conflictos positivos de competencia promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias y el Gobierno valenciano, en relación con el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles como elemento promocional la distinción especial «Recomendado por su calidad». El Tribunal Constitucional analiza si la creación de un distintivo incide en la competencia autonómica exclusiva sobre turismo o bien reside en la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior y ordenación general de la economía. El Tribunal concluye que la norma impugnada tiene por objeto directo la materia turismo (el Estado lleva a cabo una clasificación paralela de los establecimientos hoteleros a la par que ejerce directamente una función inspectora que no le corresponde), entendiéndose que los efectos que su ejecución produce sobre el comercio exterior son indirectos y de escasa entidad. El artículo 149.1.13 CE'78 no puede ser aplicable en este caso, pues ni debe ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, ni las previsiones establecidas tienen la consideración de medidas o normas básicas ni coordina la planificación económica.

Conviene resaltar, por su interés para el presente estudio, el voto particular formulado por el Magistrado J. Arozamena Sierra: *«disiento de que el RD 2288/1983 no respete esta competencia y ejercite competencia perteneciente a las Comunidades Autónomas. El Real Decreto se inserta en la promoción del turismo, arbitrando medidas que no son de ordenación del subsector de hostelería; pertenecen al campo de la promoción del mercado turístico tanto interno como internacional, regulando un elemento promocional (como es el otorgamiento de una distinción) que al incorporarse a la publicidad que realice la Administración del Estado, influye en la mejora de la calidad del producto ofrecido, y orienta un turismo selectivo»*. El voto particular intenta contestar a uno de los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado: la potestad estatal de fomento puede ejercerse incluso en los sectores donde el Estado no se haya reservado constitucionalmente competencias directas, pues el fomento a cargo del Estado va ligado a la dirección de la política económica. Además, si bien las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de promoción del turismo, esta competencia no puede extenderse a la promoción que se refiere al conjunto de la oferta turística española, y que como tal promoción tiene una dimensión que no es localizable en una sola Comunidad. Ni la promoción de la oferta turística española invade competencias autonómicas, pues éstas se contraen a la promoción turística de los subsectores de su territorio, ni podrían ceñirse las protagonizadas por el Estado a los sectores turísticos ubicados en un territorio y no en otros.

Del mismo modo se debe citar la STC 75/1989, de 21 de abril, que estudia los cuatro conflictos positivos de competencia promovidos por la Junta de Galicia en relación con cuatro Ordenes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 19 de julio de 1984, y otros dos en relación con otras tantas Ordenes del mismo Ministerio de 31 de mayo de 1985, que establecen subvenciones para las actividades privadas de carácter turístico. Según el Tribunal Constitucional estas Órdenes invaden competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. La regulación genérica de las ayudas entra dentro de la competencia estatal de ordenación general de la economía, pues cumple un objetivo de política económica como es el de la potenciación de actividades turísticas especiales que complementan la oferta tradicional y permiten corregir la excesiva estacionalidad de nuestro turismo. No obstante, la gestión de las ayudas es una competencia autonómica salvo que la gestión centralizada sea imprescindible para garantizar su efectividad. También en este caso merece especial mención el voto particular del Magistrado F. Rubio Llorente, en el que resalta que *«la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia (y de todas y cada una de las restantes) para promocionar el turismo dentro de su propio territorio no significa ni puede significar que el Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo español en cuanto tal, pues las actuaciones promocionales del género aquí contemplado no implican ejercicio alguno del poder (normativo o coactivo) dentro del territorio de la Comunidad Autónoma»*.

En definitiva, entendiendo que las medidas de fomento o promoción pueden provenir de distintos órdenes administrativos, la gestión de las medidas específicas es competencia de las Comunidades Autónomas, a no ser, como resalta el propio Tribunal Constitucional, que la gestión centralizada sea imprescindible para garantizar su efectividad (entre otras, véase la STC 200/2009, de 28 de septiembre) (17). Por tanto, el Estado, amparado en distintos títulos competenciales del artículo 149 CE'78, ejerce competencias en materia de relaciones internacionales, pero con el deber de información a la Comunidades Autónomas en el caso de celebración de convenios internacionales que afecten al turismo, y en materia de promoción y comercialización del turismo español en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades cuando lleven a cabo actividades de promoción turística en el exterior (STC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 1º).

El reconocimiento de esta competencia estatal ha planteado conflictos frente a una Administración autonómica que mantiene que la verdadera naturaleza de la promoción turística radica en la promoción exterior. Como ha

(17) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2007): *Derecho administrativo del turismo*, 4ª Ed., Madrid, Marcial Pons, p. 58.

señalado BAYÓN MARINÉ, el problema se fue resolviendo poco a poco y más por la vía de los hechos que por la vía del Derecho. En tal sentido, las Comunidades Autónomas comenzaron a asistir a ferias internacionales y a realizar viajes de promoción al extranjero. Tras una época de conflicto con la Administración central, se tomó una actitud laxa sobre la cuestión que consolidaba tácitamente la iniciativa tomada. La práctica se había impuesto sobre una cuestión cuya lógica respaldaba la avalancha imparable de actividades programadas y al fin llevadas a cabo (18). Por su parte, PÉREZ FERNÁNDEZ añade con acierto que esta solución por la vía de los hechos encuentra también su explicación en la poca claridad del Tribunal Constitucional ante esta problemática (19).

Es cierto que la competencia promocional del turismo de las Comunidades Autónomas se extiende más allá de su propio territorio por razones lógicas de efectividad (20). Pero tampoco se debe olvidar que si cada ente territorial actúa de forma independiente se asume el riesgo de resquebrajar el principio de unidad del territorio nacional como destino turístico, generando problemas de duplicidad, incompatibilidad e ineficacia. La pluralidad de Administraciones actuantes obliga a una compleja labor de integración, entendiéndose que la actuación aislada de cada una de ellas promueve una pérdida de eficiencia y competitividad en un sector tan globalizado como el turístico. La exclusividad de la Administración autonómica en la ordenación y promoción turística debe ser matizada. Es necesario resaltar el papel del Estado como agente privilegiado para garantizar una coordinación eficaz. La atribución competencial del turismo a las Comunidades Autónomas no es ni mucho menos incompatible con la necesaria coordinación de las políticas turísticas desarrolladas por otras Administraciones públicas. Más aún, la coordinación de las políticas turísticas diseñadas por las distintas Administraciones públicas implicadas es la única vía para alcanzar de forma eficaz los objetivos propuestos (21).

Siguiendo los pronunciamientos de la STC 125/1984, de 20 de diciembre, que concluye la no entrada en juego de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE'78 dado que la norma impugnada no contenía medidas o normas básicas ni coordina la planificación económica, es momento de promover una posición más activa del Estado desde estas consideraciones, haciendo uso de sus competencias de coordinación con el objeto de cerrar el reparto competencial. Es claro que al Estado le corresponde la definición de una estrategia nacional

(18) BAYÓN MARINÉ, F. (1992): *Competencias en materia de turismo*, Madrid, Editorial Síntesis.

(19) PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2004): *Derecho Público del Turismo*, op. cit., p. 43.

(20) GALLARDO CASTILLO, M.J. (1996): «La ordenación jurídico-administrativa del turismo», en *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 25, pp. 46-47.

(21) PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2004): *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 41-42.

en materia de turismo en coordinación con las Comunidades Autónomas y entes locales (Exposición de Motivos del Real Decreto 1693, de 22 de julio de 1994), lo que le otorga esa superioridad necesaria para el logro efectivo de objetivos coordinados (22). La ordenación jurídico-política de la promoción turística debe distinguir claramente entre el mercado interior y exterior, correspondiendo a la Administración autonómica la planificación de la política de promoción turística en el territorio nacional, y de modo concertado con la Administración del Estado fuera del territorio nacional (artículo 48.1 de la Ley murciana). Desde este marco normativo, es necesario promover todos aquellos instrumentos que garanticen la coordinación y colaboración entre los diferentes entes territoriales al objeto de unificar criterios y estrategias, sin perjuicio de la necesaria diferenciación política. La Conferencia Sectorial de Turismo, la participación autonómica en la elaboración de la planificación estatal o la aprobación de planes conjuntos, se convierten así en cauces esenciales para hacer efectiva la exigencia de coordinación y cooperación.

Un último aspecto merece ser debatido para la mejora de la ordenación jurídica del turismo. Si bien la atribución competencial a las Comunidades Autónomas es justificable por los motivos anteriormente expuestos, es significativo que el Estado no se reservase explícitamente ninguna competencia al respecto, aunque esta carencia no debe extrañar cuando el turismo no merece en la Constitución otra mención que la relativa al reparto competencial. La consolidación de nuestro sector turístico como pilar fundamental para la economía española exige corregir la ausencia de referencias constitucionales. Es necesario que el texto fundamental se adapte a la realidad actual considerando el turismo como auténtico principio rector de la política social y económica, al margen del genérico «ocio» (artículo 43.3 CE'78).

En la misma línea que el texto constitucional, los Estatutos de Autonomía tampoco contienen referencia expresa al «*hecho turístico*» al margen de la asunción competencial, siendo éste el denominador común de los vigentes Estatutos de Autonomía. De esta línea se apartan, sin embargo, algunos Estatutos de última generación, como los textos andaluz (artículo 37.1.14) y balear (artículo 24.1), que reconocen la importancia de la actividad turística y la necesidad de potenciar y fomentar su desarrollo. Sin lugar a dudas, el papel especialmente estratégico del sector turístico en estas Comunidades, así como el potencial y tradición de sus políticas turísticas, explican este reconocimiento estatutario (23).

(22) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2007): *Derecho administrativo del turismo*, op. cit., p. 55.

(23) CASTEL GAYÁN, S. y LACASA VIDAL, J. (2010): «Introducción al Derecho turístico de Aragón: evolución y situación actual», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, pp. 355-356.

Aún más, la adaptación del texto fundamental a la realidad sectorial también debe caminar hacia una redefinición y clarificación del reparto competencial. Desde una perspectiva jurídica, en los últimos años se ha promovido una excesiva diferenciación entre las Comunidades Autónomas, un proceso de profundización autonomista que dificulta la gestión eficaz para los agentes turísticos. En casos como la regulación de los requisitos de calidad o la misma ordenación del turismo rural (donde las diferencias territoriales es cierto que exigen un tratamiento diverso), la excesiva fragmentación normativa ha derivado en un marco difícil de gestionar para la empresa turística y para la promoción exterior, dado que, por ejemplo, la legislación autonómica reconoce más de cincuenta tipologías de casas rurales con un régimen específico. El correcto funcionamiento del sector turístico necesita una unificación de criterios estratégicos y, por tanto, redefinir el papel del Estado en nuestro marco constitucional.

IV. DE LA PROFUNDIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Las estrategias promocionales no son monopolio exclusivo de la Administración turística. El sector privado desarrolla una importante política de comercialización, siendo muchas y muy diversas las empresas turísticas que promocionan sus productos. Surge así el papel de la Administración como entidad que deber promover el interés público y común del sector, guiada por una actuación basada en los principios de coordinación, cooperación y participación del sector privado a fin de construir líneas comunes evitando la dispersión de esfuerzos. Emerge con fuerza, por tanto, un principio esencial del Derecho del turismo moderno: la promoción turística se debe realizar, en aras del principio de eficacia, en el marco de la colaboración público y privado (artículo 28.2 de la Ley riojana), asumiendo un protagonismo especial el asociacionismo turístico como cauce que permite aunar esfuerzos y coordinar las actuaciones promocionales (artículo 46 de la Ley navarra).

La consideración del turismo como sector multinivel no sólo exige tener en cuenta las relaciones interadministrativas. El concepto de gobernanza multinivel responde a una segunda realidad que reside en la incorporación de un número creciente de actores económicos y sociales en los procesos decisionales. La capacidad de la Administración turística depende hoy de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados, exigiendo la participación y cooperación de todos ellos en la toma de decisiones y gestión de las directrices diseñadas. De este modo, la interacción de los poderes públicos y agentes privados mediante una gestión en red contribuye a mejorar las condiciones de las políticas turísticas, asegurar la eficacia de las mismas

y propiciar la adhesión a la acción pública. La concertación se convierte en principio general de la política turística, en virtud del cual las decisiones y actividades del sector se fundamentan en acuerdos para asumir responsabilidades, esfuerzos y recursos entre los diferentes agentes comprometidos, tanto del sector público como del sector privado nacional e internacional, para el logro de los objetivos comunes que beneficien el turismo (artículo 2.1 de la Ley colombiana).

1. Participación del sector privado en la promoción turística

La interdependencia de todos los sectores involucrados en el turismo requiere una estrategia de convergencia, definiendo los principios de participación y colaboración público-privada como ejes esenciales del Derecho del turismo y, por ende, de la política turística, en cuyo diseño se debe incorporar la perspectiva y las aportaciones de la sociedad civil. En concreto, 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 (24). 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.

El Derecho del turismo ha asumido la necesidad de promover la participación del sector privado configurando un marco normativo que recoge continuas referencias al impulso de este principio. Así, el estatuto jurídico de la empresa turística reconoce con carácter general el derecho a participar en la adopción de decisiones por los poderes públicos (artículo 34.d de la Ley gallega) y proponer cualquier acción que pueda contribuir al desarrollo turístico (artículo 33.e de la Ley navarra). La Ley de turismo abre una visión proactiva de la empresa turística, reconociendo el derecho a participar e impulsar el desarrollo

(24) ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (2008): «La ordenación de los recursos turísticos», en SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS, JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ y SANTIAGO PRADOS PRADOS (coord.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Junta de Andalucía, p. 153.

y ejecución de programas de cooperación pública y privada de interés general para el sector (artículo 23.e de la Ley aragonesa); proponer la realización de estudios, investigaciones, publicaciones o cualquier otra actuación que contribuya al progreso y a la dinamización del sector turístico (artículo 15 de la Ley castellano leonesa); y, como derechos específicos en el ámbito objeto de este estudio, participar en las actividades de promoción turística (artículo 35.d de la Ley catalana) y ser informadas de los planes de promoción turística que lleve a cabo la Administración autonómica (artículo 10.2 de la Ley castellano-manchega). Un reconocimiento normativo que se cierra finalmente con el mandato dirigido a la Administración turística de impulsar la participación real y efectiva de empresas públicas y privadas, de las cámaras de comercio, de las agrupaciones y asociaciones empresariales y profesionales, apoyando sus actuaciones cuando tengan por objeto la promoción y divulgación de la oferta turística (artículo 10 de la Ley extremeña).

Si bien es cierto que el Derecho del turismo convierte la participación en principio informador de la política turística, su plasmación legal y práctica queda desdibujada. En líneas generales, la participación en la formulación de las decisiones estratégicas se canaliza a través de instrumentos de carácter orgánico y funcional. 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. El principio de participación encuentra reflejo legal en la generalización de estos órganos consultivos, garantizando un cauce de intervención en la definición de la política turística en general y de las estrategias promocionales en particular.

Especial mención merecen las previsiones contenidas en las últimas Leyes autonómicas de turismo, que manifiestan una clara voluntad de profundizar el elemento participativo en la definición de la promoción turística. 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. Una de estas temáticas se halla íntimamente conectada con la estrategia de promoción, al integrar en el seno del nuevo Consejo el Centro de análisis turístico, como herramienta al servicio de las Administraciones y del sector turístico que tiene como misión analizar de forma científica la evolución de la actividad turística en la Comunidad Autónoma; y el Comité permanente de desarrollo de nuevos productos turísticos, órgano asesor encargado de realizar propuestas de nuevos productos. La Ley extremeña, por su parte, tras proclamar la voluntad de potenciar la participación a través del renovado Consejo de Turismo (Exposición de Motivos), revisa

su ámbito organizativo y funcional expresando una posición más proactiva de este órgano que asume, entre otras, la función de proponer cualquier acción que pueda contribuir a la promoción del sector turístico.

Desde una perspectiva comparada, conviene resaltar aquellos órganos consultivos creados específicamente para garantizar la coordinación del sector público y privado en las tareas de promoción. Entre estos, es ejemplo el Consejo Consultivo de Promoción Turística de Chile, cuyo objeto primordial es asesorar y colaborar con el Comité de Ministros del Turismo en la formulación de la política nacional de promoción del turismo, tanto a nivel nacional como internacional. En concreto, le corresponde al Consejo diseñar, preparar y proponer a la Subsecretaría de Turismo los planes y programas de promoción del turismo nacional y velar por su cumplimiento (artículo 27 de la Ley chilena). El Consejo está presidido por el Subsecretario de Turismo e integrado, además, por el Director Nacional del Servicio Nacional de Turismo y directivos superiores de los organismos y servicios públicos que tengan a su cargo programas de promoción, desarrollo o fomento de la actividad. En igual número está integrado por entidades gremiales que representan los intereses de las empresas que desarrollan sus actividades en el sector.

Por su parte, a través de la participación funcional la empresa turística informa los planes y programas de promoción, garantizando que la planificación se ajuste a las necesidades reales del sector. Sin embargo, hay que proclamar la necesidad de una participación más activa del sector privado en la definición de las estrategias promocionales, diseñando un marco normativo que no sólo ordene el trámite de información pública, sino también la puesta en marcha de cauces innovadores que permitan un debate efectivo y de calidad entre todos los agentes y una construcción común en el modelo turístico que se pretende implantar. 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.

Por tanto, considerando la compleja naturaleza del sector turístico y como respuesta a los retos planteados, es fundamental un proceso de renovación jurídica que incorpore una participación más activa, transitando del modelo orgánico formal a un sistema abierto y dinámico en el que los cauces orgánicos actúen como verdaderos foros de reflexión conjunta y los instrumentos funcionales garanticen una participación más intensa del sector privado.

2. ¿Paternalismo, fiscalidad turística o sistema mixto?

La importancia estratégica de la promoción turística se ha traducido en la creación de organismos específicos para su gestión. Las Comunidades Autónomas han optado mayoritariamente por encomendar la promoción a empresas públicas creadas a tal efecto. La multiplicidad de objetivos estratégicos, la realidad cambiante del sector y la complejización sectorial, han influido en el desplazamiento de la gestión turística desde mecanismos insertos en la gestión ordinaria de la Administración hacia fórmulas más flexibles ligadas normalmente a un régimen jurídico de Derecho privado. En concreto, es en la política de promoción donde con mayor intensidad se observa la utilización de estas fórmulas instrumentales, mientras en la ordenación del sector se mantiene el protagonismo de la Administración ordinaria (25).

En este marco, es necesario abrir un debate en torno a la necesidad de eliminar la exclusividad del sector público en las tareas de promoción. Se trata de inaugurar un proceso que renueve las fórmulas de promoción turística transitando del modelo tradicional, en el que el sector público asume la mayor parte de la financiación y gestión, a un nuevo sistema que fomente una mayor participación del sector privado, respondiendo a la voluntad compartida de trabajar de forma más coordinada con el resto de Administraciones públicas y en colaboración con el conjunto de empresas privadas. Las actuaciones de promoción conllevan un importante desembolso económico que operando individualmente no se puede sufragar y es ineficaz, haciendo insostenible ese modelo tradicional basado en los aportes públicos, más aún en un contexto económico como el actual en el que la austeridad se ha convertido en el faro que ilumina los presupuestos públicos.

Es vital que todos los agentes implicados cooperen económicamente (26), impulsando una nueva estrategia de promoción inspirada en los principios de eficacia y corresponsabilidad. Entendiendo que todos los agentes turísticos son responsables del funcionamiento y desarrollo del sector, resulta vital la creación de un fondo común constituido por los aportes de todos los agentes y cuyo montante permitiría incrementar la eficiencia de la estrategia de comercialización, a diferencia del modelo de promoción en el que la inversión es exclusivamente individual y fragmentada. Si el estatuto jurídico de la empresa turística reconoce el derecho a beneficiarse de las actividades de promoción turística realizadas por la Administración (artículo 7.1 de la Ley riojana); a ser incluidas en los catálogos, directorios, guías y sistemas informáticos, ofreciendo información sobre las instalaciones, características y oferta específica de sus

(25) CORCHERO PÉREZ, M. (2008): *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Madrid, Iustel, pp. 223-224.

(26) PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (2004): *Derecho Público del Turismo*, op. cit., p. 323.

establecimientos en la promoción turística realizada por la Administración turística (artículo 42.1 de la Ley murciana); a acceder a la información en poder de las Administraciones turísticas (artículo 35.e de la Ley catalana); o a recibir subvenciones para estimular la realización de las acciones fijadas en los programas de promoción y fomento del turismo (artículo 44.1 de la Ley castellano-manchega); y entendiendo que los beneficios de las campañas promocionales repercuten directamente sobre el sector privado, la lógica económica y política justifica la creación de cauces que garanticen el apoyo económico del sector privado en las actuaciones promocionales.

Como resalta la Ley 15/2007, de 5 de diciembre, por la que se crea la Agencia Catalana de Turismo, la actividad turística se desarrolla en un entorno cada vez más competitivo, donde la Administración debe potenciar y coordinar la promoción turística llevada a cabo por el conjunto de entes públicos y privados que actúan en esta materia. La Ley catalana recuerda el surgimiento en los últimos años de un debate sobre cuál es el modelo de promoción turística que responde con más eficacia, eficiencia y agilidad a las características de la situación descrita. A pesar de que el modelo tradicional mencionado ha comportado un importante avance en la promoción turística y ha conseguido destacados objetivos en este ámbito, las nuevas circunstancias aconsejan la adopción de un nuevo modelo que fomente una mayor participación de la empresa turística en la promoción. Se trata de poner a disposición del sector privado una herramienta que facilite su mayor implicación en las acciones promocionales, sin perjuicio del importante papel de garantes del interés general que deben seguir ejerciendo las Administraciones públicas en este ámbito (Preámbulo).

La Agencia Catalana de Turismo nace inspirada en los principios de codecisión y de cofinanciación de los agentes públicos y privados, adoptando la forma jurídica de entidad de derecho público sometida al Derecho privado. Se configura como un instrumento ágil, flexible, eficiente y moderno que facilita la colaboración entre el sector público y el sector privado, la descentralización de la gestión y, en definitiva, la máxima rentabilidad y racionalización de los recursos destinados a la promoción turística. El Consejo de Dirección de la Agencia es el máximo órgano colegiado del organismo y está formado por el sector público, representado por la Generalitat de Cataluña y los organismos promocionales locales, y el sector privado, representado por el Consejo General de Cámaras de Cataluña. Para formar parte del Consejo de Dirección de la Agencia es necesaria una aportación económica, atendiendo así a los criterios básicos de responsabilidad de sus miembros en la codecisión y la cofinanciación (27).

(27) En el Derecho del turismo latinoamericano se han creado órganos de naturaleza similar. Entre otros, se pueden citar la entidad Promoción Boliviana de Turismo (artículo 21); el Consejo de Promoción Turística de México (artículo 39); el Fondo Nacional de Turismo de Panamá (artículo 14); o el Instituto Nacional de Promoción Turística de Argentina (artículo 13).

Otra fórmula que surge con fuerza en los últimos años en torno a este debate es la creación de figuras impositivas de naturaleza finalista, destinadas a financiar la política de promoción turística que de otra manera puede perder protagonismo. Esta estrategia, inspirada en el principio de corresponsabilidad, se extiende progresivamente en el Derecho comparado, en países europeos como Francia o Italia, donde se prevén una tasa turística en determinados destinos, así como en Latinoamérica, donde las Leyes de turismo regulan exhaustivamente estas figuras. Uno aspecto fundamental de este modelo es determinar a quién se le atribuye la condición de sujeto pasivo, bien a la empresa turística bien al usuario turístico.

Como ejemplo del primer caso, la Ley venezolana (artículo 15) establece que los prestadores de servicios turísticos deben cancelar la contribución especial equivalente al uno por ciento de los ingresos brutos mensuales obtenidos, sin que en ningún caso pueda ser transferido al usuario final. El monto de la contribución especial se destina a los planes de promoción turística —además de planes de capacitación y formación de los ciudadanos para el desarrollo del turismo—. La contribución especial percibida por el Instituto Nacional de Turismo es distribuida, a criterio del Ministerio del Poder Popular con competencia en turismo, y dependiendo del volumen de ingresos obtenidos, con hasta un cuarenta por ciento a los Fondos Mixtos debidamente constituidos para el cumplimiento de los fines de promoción y capacitación. Por su parte, la Ley de Colombia crea la *contribución parafiscal para la promoción del turismo* (artículo 40), que se liquida trimestralmente por un valor correspondiente al 2.5 por mil de los ingresos operacionales vinculados a la actividad sometida al gravamen. Son aportantes de esta contribución parafiscal la mayoría de agentes turísticos privados —hoteles y centros vacacionales; agencias de viajes; operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones; parques temáticos, etc.—, sin que en ningún caso esta contribución pueda ser trasladada al usuario (artículo 40). El producto de esta contribución parafiscal se lleva a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo de Promoción Turística, creado para el manejo de los recursos provenientes de esta contribución. Este Fondo, cuyos recursos se destinan a la ejecución de proyectos de competitividad, promoción y mercadeo con el fin de incrementar el turismo interno y receptivo (artículo 43), tiene una composición mixta, con un Comité Directivo compuesto por representantes de la Administración y de las organizaciones gremiales de aportantes. En términos similares configura la Ley ecuatoriana el denominado Fondo de Promoción Turística, gobernado por el Consejo de Promoción del Turismo conformado por la Federación Nacional de Cámaras de Turismo y delegados de los organismos gremiales de turismo, y entre cuyos recursos se halla, entre otros, la contribución del uno por mil sobre el valor de los activos fijos que deben pagar anualmente todos los establecimientos prestadores de servicios al turismo.

En otros países, la legislación turística atribuye la condición de sujeto pasivo al usuario turístico. Si la carga tributaria sobre la empresa turística encuentra su fundamento en los principios de eficiencia y corresponsabilidad, así como en los beneficios directos de los programas públicos de promoción, la carga sobre el turista se basa en el principio de calidad (28). Como acertadamente se ha señalado, una política de calidad supone un importante crecimiento de los costes del producto turístico y una ventaja para el turista. Es razonable pensar que una manera de financiar esa política es la de profundizar en la fiscalidad turística, que ha de enmarcarse en un campo esencial como es el de la financiación de una política que con los nuevos parámetros (sostenibilidad, ética, turismo social y calidad) es cada vez más cara (29).

En esta línea y centrando el análisis en el ámbito de la promoción turística, la Ley argentina impone el 5% del precio de los pasajes aéreos y marítimos al exterior; y los fluviales al exterior, vendidos o emitidos en el país y los vendidos o emitidos en el exterior para residentes argentinos en viajes que se inicien en el territorio nacional (artículo 24.b). El 40% de este impuesto, incrementado hasta un 10% por el Poder Ejecutivo Nacional, se destina al Instituto Nacional de Promoción Turística, ente de derecho público no estatal, compuesto por representantes de la Cámara Argentina de Turismo, cuyo objeto es desarrollar y ejecutar planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional. Según la Ley de Paraguay (artículo 28), la Secretaría Nacional de Turismo fija la tasa de salida internacional, vía aérea, terrestre y fluvial, exceptuando de su aplicación a quienes formen parte de unidades de transporte de cargas, a quienes realicen viajes a ciudades fronterizas sin pernoctar y sin fines turísticos, a los menores de catorce años de edad y a los estudiantes beneficiados por becas para realizar estudios en el exterior. Por su parte, la Ley de El Salvador recoge una contribución especial para la promoción del turismo (artículo 16), que cuenta con dos hechos generadores diferenciados: el

(28) Como ejemplos de fiscalidad turística fundamentada en el principio de calidad, en la legislación latinoamericana se pueden citar el peaje turístico colombiano para el acceso a sitios turísticos de gran valor histórico, artístico y cultural, destinado exclusivamente a obras de limpieza y ornato o que conduzcan a preservar o mejorar los sitios, construcciones y monumentos históricos del municipio (artículo 25); o la tarifa peruana por concepto de visitas con fines turísticos a las áreas naturales protegidas y a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, recursos que son utilizados para la conservación, recuperación, mantenimiento y seguridad de este patrimonio (artículo 32).

(29) TUDELA ARANDA, J. (2003): «La problemática jurídica de la calidad turística», op. cit., p. 153. El profesor TUDELA ARANDA entiende que el poder público ha de saber transmitir a los ciudadanos los costes derivados de las mayores exigencias y las consiguientes necesidades financieras. Apostar por una política de calidad es apostar por un turismo más caro. Se entiende que el ciudadano es consciente de ello y que, en consecuencia, la acción pública se articula sobre el convencimiento de que al ciudadano no le importe un incremento en el coste del producto turístico si a cambio obtiene un mejor producto y menores afecciones medioambientales.

pago de alojamiento por parte del sujeto pasivo en cualquier establecimiento que preste tal servicio; y la salida del territorio nacional por parte del sujeto pasivo por vía aérea. En el primer caso, la contribución especial para la promoción del desarrollo turístico es de un 5% aplicado sobre la base del precio diario del servicio de alojamiento que utilice el sujeto pasivo. En el segundo, el monto de la contribución especial es una cantidad fija (siete dólares) por salida y por persona.

Finalmente, otros países como Nicaragua complementan ambos modelos. La Ley General de Turismo prevé el pago de tasas, tanto por el turista —tasas relacionadas con la entrada y salida en el país— como por las empresas turísticas —4% de la facturación de las empresas prestadoras de servicios de la industria turística proveniente del 15% del IVA recaudado de este sector, y 5% de la facturación de los boletos aéreos proveniente también del 15% del IVA recaudado—. Dado su carácter finalista, la Ley ordena al Instituto Nicaragüense de Turismo destinar en su presupuesto anual como mínimo el 60% de los ingresos para la promoción y mercadeo turístico.

En España esta línea de actuación se ha iniciado recientemente con el Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos de Cataluña, creado como tributo propio de la Comunidad Autónoma por la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, con entrada en vigor el 1 de noviembre de 2012. Constituye el hecho imponible de este impuesto la estancia —entendiendo por estancia el disfrute del servicio de alojamiento, por día o fracción, con pernoctación o sin ella— que realiza el contribuyente en uno de los siguientes establecimientos y equipamientos situados en Cataluña: establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campings y establecimientos de turismo rural; albergues de juventud; viviendas de uso turístico; áreas de pernoctación destinadas a albergues móviles; embarcaciones de crucero turístico; y cualquier otro establecimiento o equipamiento que se establezca por ley. En concreto, según el artículo 104 es contribuyente del impuesto la persona física que realice una estancia en cualquiera de los establecimientos y equipamientos citados, así como la persona jurídica a cuyo nombre se entrega la correspondiente factura o documento análogo por la estancia de personas físicas en dichos establecimientos y equipamientos.

La cuota tributaria se obtiene de multiplicar el número de estancias por el tipo del gravamen correspondiente según el tipo de establecimiento o equipamiento turístico. Así, para hoteles de cinco estrellas, gran lujo y embarcaciones de crucero, la tarifa es de 2,50 euros; para hoteles de cuatro estrellas y cuatro superior, de 1,25 euros en Barcelona y 1,00 euros en el resto de Cataluña; y en el resto de establecimiento y equipamientos, 0,75 euros en Barcelona y 0,50 euros en el resto del territorio. Como límite, se establece un importe

máximo de cuota, correspondiente a siete unidades de estancia por persona. Además, están exentas de la aplicación de este impuesto tanto las personas de edad igual o inferior a dieciséis años, como las estancias subvencionadas por programas sociales de una Administración pública de cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

Los ingresos del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos quedan afectados a la dotación del *Fondo para el fomento del turismo*, mecanismo destinado a financiar políticas turísticas para la mejora de la competitividad de Cataluña como destino turístico. En concreto, los recursos del Fondo para el fomento del turismo deben destinarse a proyectos o actuaciones que persigan la promoción turística de Cataluña; el impulso del turismo sostenible, responsable y de calidad, y la protección, preservación, recuperación y mejora de los recursos turísticos; el fomento, creación y mejora de los productos turísticos; o el desarrollo de infraestructuras relacionadas con el turismo. Sin perjuicio de este destino sectorial, el 30% de la recaudación del Fondo debe ser destinado a las Administraciones locales, en función de la recaudación correspondiente a los establecimientos y equipamientos. La ciudad de Barcelona, en concreto, participa del porcentaje del 30% del fondo establecido y del 50% del importe resultante de aplicar el incremento de tarifa de los establecimientos de la ciudad de Barcelona en relación con la aplicada al resto de establecimientos del territorio de Cataluña. El porcentaje del Fondo gestionado por las Administraciones locales debe ser destinado a la financiación de actuaciones concretas en el ámbito de la promoción turística.

Sin duda, la creación de una fiscalidad turística como la analizada en estas líneas es un cauce esencial para garantizar el mantenimiento de una inversión efectiva en las estrategias promocionales. El sector privado, como beneficiario directo de las ventajas que reportan las actuaciones de promoción desarrolladas por los poderes públicos, debe asumir la necesidad de apoyar económicamente esta línea de actuación. El Estado paternalista que otorga ayudas y subvenciones sin contraprestación es insostenible. El Derecho del turismo debe integrar al sector privado en la política promocional al máximo nivel, reconociendo el deber de contribuir al sostenimiento económico de los recursos destinados a la promoción, obteniendo a cambio ciertas ventajas como el derecho a una posición más activa y directa en los procesos decisionales.

V. CONCLUSIONES

La estrategia promocional se ha convertido en un elemento básico de la política turística. Promocionar de forma integral un territorio deviene esencial para competir en un mercado globalizado como el turístico, proyectando la

imagen de un destino para su inserción en los mercados exteriores. El objetivo principal de la promoción turística es, por tanto, incrementar los flujos turísticos desde el más absoluto respeto al principio de sostenibilidad. Pero dentro de esta finalidad genérica, surgen otros objetivos estratégicos que informan la estructura y contenido de esta actuación: diversificar la oferta turística como producto diferencial, desestacionalizar la demanda, desconcentrar geográficamente los flujos turísticos y ofrecer una imagen de calidad.

El turismo y su promoción están atravesando un periodo de importantes transformaciones. Un crecimiento extraordinario de la competencia entre destinos, los cambios en el perfil del turista, la consolidación de nuevas medidas de promoción con especial protagonismo de las nuevas tecnologías, la implicación de una amplia diversidad de Administraciones, la concurrencia de agentes públicos y privados o el elevado coste de la implementación de estrategias promocionales eficaces, constituyen hoy los principales retos a los que se enfrenta el Derecho del turismo. El legislador trata de dar respuesta a este contexto renovando un régimen jurídico que en ocasiones sufre el riesgo de su petrificación.

El legislador debe dirigir sus miras hacia un modelo en el que las actuaciones en materia de promoción se rijan por los principios de eficacia y economía de medios, buscando la máxima coordinación y colaboración entre las Administraciones públicas con competencias en el ámbito turístico y entre las mismas y el sector privado (artículo 91.2 de la Ley gallega). Pero la competencia entre los diversos destinos turísticos exige ir más allá. Es fundamental equilibrar los principios de unidad y diversidad, de modo que al hilo de la función de coordinación se apoye una imagen integral enriquecida con la diversidad de destinos. Se deben proporcionar herramientas para adaptar las estrategias de promoción a las demandas del turista actual, promoviendo líneas de información e investigación que apoyen el contenido de los proyectos. Implicar al sector privado en la política de promoción constituye otro pilar sobre el que se debe sustentar el Derecho del turismo para generar economías de escala; una participación que se extiende al plano técnico y al ámbito económico, entendiendo que su aportación funcional y económica es el único camino para mantener la competitividad de las actuaciones de promoción. Y desde esta perspectiva, surge uno de los grandes debates: la fiscalidad turística. El coste de esta política justifica la configuración de una fiscalidad que permita financiar las estrategias necesarias para competir en el complejo mercado turístico. Todo este entramado impone la exigencia de una planificación seria y rigurosa, tanto del sector turístico en general como de las actuaciones de comercialización en particular. Una planificación que sea fruto de la reflexión conjunta de todos los agentes implicados y que habilite espacios de evaluación de las campañas de promoción.

En última instancia, la consolidación del turismo como uno de los sectores económicos más importantes de nuestro país debe impulsar una redefinición del marco constitucional. Junto a su naturaleza de auténtico principio rector de la política social y económica, esta revisión también debe incluir una reformulación de la descentralización política en materia de turismo, resaltando el papel del Estado ante los problemas generados por una excesiva disparidad normativa y promocional en un contexto global.