

LAS ACCIONES DE APOYO AL TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA

JESÚS LACASA VIDAL

SUMARIO: I. PRIMERA ETAPA: DESDE LAS ORIENTACIONES INICIALES EN MATERIA DE TURISMO HASTA EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.— II. SEGUNDA ETAPA: DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT HASTA EL LIBRO VERDE DE LA COMISIÓN.— III. TERCERA ETAPA: DESDE EL FRUSTRADO PROGRAMA «PHILOXENIA» HASTA EL PROCESO «TURISMO Y EMPLEO».— IV. LA ETAPA ACTUAL: EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA.

Mucho se ha comentado el fracaso de la Presidencia italiana de la Unión Europea (UE) en 2003, cuyo objetivo era obtener un texto de consenso relativo a un Tratado constitucional para Europa. La Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros (CIG) concluyó, entonces, sus trabajos sin acuerdo.

Entre las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, celebrado el 12 y 13 de diciembre de 2003, figura la siguiente: «El Consejo Europeo ha tomado nota de que a la Conferencia Intergubernamental no le ha sido posible llegar a un acuerdo global sobre un proyecto de Tratado Constitucional en la presente fase. Se solicita a la Presidencia irlandesa que, basándose en consultas, evalúe las posibilidades de realizar progresos e informe al Consejo Europeo en marzo».

Poco se ha difundido, sin embargo, que uno de los logros de esa fase fue la aceptación de importantes textos relativos a la consideración del turismo como un ámbito adecuado para complementar la acción de los Estados miembros (1). Paradójicamente, allí donde la Convención había decidido no entrar, iban a ser los representantes de los Estados miembros quienes abrieran la puerta a la adopción de una nueva base jurídica para el turismo en el ámbito de la UE.

(1) V. texto modificado del Anexo 29 del documento CIG 52/03 ADD 1 (página 37) distribuido en el Cónclave de los días 28 y 29 de noviembre celebrado en Nápoles.

Posteriormente, la Presidencia irlandesa consiguió llevar a buen puerto la nave de las negociaciones en el seno de la CIG y, por fin, el 29 de octubre de 2004 se firmaba en Roma el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2), pendiente hoy de ratificación por parte de los Estados miembros.

Ha concluido, así, por el momento, un largo camino emprendido hace más de dos décadas en busca de un fundamento jurídico suficiente para sostener las actuaciones de la UE en materia de turismo.

I. PRIMERA ETAPA: DESDE LAS ORIENTACIONES INICIALES EN MATERIA DE TURISMO HASTA EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ha señalado VALDÉS PELÁEZ³, «la Comunidad Europea empieza a preocuparse por el turismo desde una posición global con un intento de establecer una política comunitaria a partir de comienzos de los años ochenta, influida por dos motivos: uno, la larga crisis industrial que se estaba viviendo con un gran deterioro de todas las magnitudes macroeconómicas y las posibilidades que ofrecía el turismo como elemento dinamizador de la economía en el conjunto de países y regiones que forman la UE; otro, la incorporación de Grecia y las discusiones para la adhesión de España y Portugal, países en los que el turismo representaba una parte importante de su economía».

El paso inicial en esta dirección lo constituye la Comunicación de la Comisión sobre las primeras orientaciones para una política comunitaria de turismo (4). Tras los correspondientes Dictámenes del Parlamento Europeo (5) y del Comité Económico y Social (6), se aprueba la Resolución del Consejo, de 10 de abril de 1984, relativa a una política comunitaria de turismo (84/C 115/01) (7). En ella el Consejo, por un lado, acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de llamar la atención sobre la importancia del

(2) Diario Oficial de la Unión Europea (DO) número C 310, de 16 de diciembre de 2004.

(3) VALDÉS PELÁEZ, L.: «La política turística de la Unión Europea», *Quaderns de Política Econòmica*, Revista electrónica, 2.ª época, mayo-agosto de 2004, vol. 7.

(4) Documento COM (1982) 385 final, de 23 de junio de 1982.

(5) DO número C 10, de 16 de enero de 1984. (Dictamen emitido el 16 de diciembre de 1983.)

(6) DO número C 358, de 31 de diciembre de 1983. (Dictamen emitido el 27 de octubre de 1983.)

(7) DO número C 115, de 30 de abril de 1984.

turismo y toma nota de las primeras orientaciones de una política comunitaria de turismo contenidas en la Comunicación y, por otro lado, invita a la Comisión a presentarle propuestas en el sector del turismo.

Dado que no existe en ese momento ninguna alusión expresa al turismo en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, se acude al expediente de mencionar el artículo 2 del mismo, que indica que «la Comunidad tiene por misión promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y una expansión continua y equilibrada, así como relaciones más estrechas entre los Estados que la integran», considerando que el turismo puede contribuir a la realización de estos objetivos.

La insuficiencia de base jurídica impidió grandes avances en la materia durante este período. Cabe citar, en todo caso, la creación del Comité Consultivo en el sector del Turismo (8); la Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1986, relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendios (86/666/CEE); la Resolución del Consejo de 22 de diciembre de 1986, relativa a un mejor reparto estacional y geográfico del turismo (86/C 340/01); la Decisión del Consejo de 21 de diciembre de 1988, relativa a un programa de acciones para el Año Europeo del Turismo (1990) (89/46/CEE); la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados; el documento de la Comisión «Medidas comunitarias para el desarrollo del turismo rural» (9) o el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Turismo y desarrollo regional» (10).

Dentro de este abigarrado corpus destaca, por su ambición, la Resolución del Consejo relativa al mejor reparto estacional y geográfico del turismo. El Consejo, preocupado por la excesiva estacionalidad en las actividades turísticas y buscando como solución un adecuado escalonamiento en el tiempo y el espacio, invita a los Estados miembros a que, entre otras cosas, fomenten la prolongación de las temporadas turísticas, presten especial atención al desarrollo de las zonas o de los emplazamientos que presenten posibilidades turísticas que no estén suficientemente explotadas, creando así destinos turísticos alternativos.

El principal problema es que tal pretensión no pasa de ser una declaración de buenas intenciones, al estar carente la Comisión de una verda-

(8) Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1986 por la que se establece un procedimiento de consulta y de coordinación en el ámbito del turismo (86/664/CEE).

(9) Documento COM (90) 438 final, de 29 de octubre de 1990.

(10) Documento CES (90) 1.063, de 20 de septiembre de 1990.

dera política comunitaria que pueda ser aplicada y de la que deduzcan los correspondientes instrumentos jurídicos.

En el caso de la Directiva relativa a los viajes combinados, se puede comprobar que, en ausencia de una base jurídica que legitime la adopción de la misma amparándose en un específico título competencial referido al turismo, se acude a otro expediente: mencionar la necesidad de proceder a la regulación con el objetivo de conseguir la realización del mercado interior, del cual el sector turístico resulta un aspecto esencial.

II. SEGUNDA ETAPA: DESDE EL TRATADO DE MAASTRICHT HASTA EL LIBRO VERDE DE LA COMISIÓN

Desde el punto de vista del Derecho originario, se produce un primer avance cuando, con motivo de la adopción del Tratado de la Unión Europea (11) (TUE), aparece por primera vez una mención explícita al turismo.

Así, el artículo 3, letra t), del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) recoge textualmente que: «Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: t) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo». Junto con ello, hay que mencionar la Declaración relativa a la protección civil, energía y turismo que acompaña al TUE.

Durante la Conferencia Intergubernamental en la que se gestó el Tratado de Maastricht, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social (CES) abogaron por la inclusión de un título específico y de un fundamento jurídico en el Tratado.

Según el propio CES (12), «los resultados defraudaron las expectativas: en la letra t) del artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se reconoce por primera vez la posibilidad de medidas en favor del turismo, pero se aplaza hasta la próxima Conferencia Intergubernamental de 1996 sobre la revisión del Tratado el examen de la oportunidad de incluir en el Tratado un título relativo al turismo y el fundamento jurídico correspondiente en función de un informe que la Comisión deberá presentar al Consejo».

(11) El Tratado de la Unión fue firmado en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

(12) Dictamen del Comité Económico y Social sobre el papel de la Unión en materia de turismo — Libro Verde de la Comisión (95/C 301/15).

Continúa en esta misma línea señalando el organismo consultivo que «la insuficiencia del Tratado actual en esta materia se debe, aparte de a la falta de un fundamento jurídico, al hecho de que el Tratado no determine claramente ni los objetivos específicos ni las modalidades de aplicación de las medidas comunitarias en el sector del turismo, al contrario de las revisiones operadas en el Tratado en los ámbitos de la cultura (artículo 128), la protección de los consumidores (artículo 129 A) y la política industrial (artículo 130)».

La consecuencia de todo ello es bien clara y así lo ha declarado la propia Comisión Europea, a través de la Unidad Turismo de la Dirección General de la Empresa (13): «Sin embargo, el Tratado no da una orientación particular para una política turística comunitaria y no existe una base específica legal para las medidas comunitarias en materia de turismo. Ello significa que cualquier acto del Consejo de Ministros en el terreno del turismo precisa la unanimidad de todos los Estados miembros».

A pesar de la ausencia de una base jurídica específica en los Tratados, las instituciones comunitarias encuentran un punto de apoyo para comenzar a sustentar unas medidas o acciones en materia turística. Y éste no es otro que el que representa el artículo 235 TCE (hoy, artículo 308): «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes».

Este artículo, como indica la profesora MANGAS MARTÍN (14), «cumple la misión de adaptación y correctivo de una concepción rígida de la competencia de atribución». En todo caso recuerda que existen cuatro condiciones para su utilización: sólo puede ser empleado para alcanzar un objetivo de las Comunidades Europeas; debe ser necesaria la acción comunitaria; ha de estar ligada a la ausencia o insuficiencia en las disposiciones expresas de los Tratados; y debe estar subordinada al respeto del principio de subsidiariedad.

Pues bien, a partir de la correspondiente propuesta de la Comisión (15) y visto el parecer del Parlamento Europeo (16), el Consejo adoptó la Deci-

(13) V. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/tourismeu.htm>

(14) MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp. 114-118.

(15) DO número C 120, de 12 de mayo de 1992.

(16) DO número C 67, de 16 de marzo de 1992.

sión de 13 de julio de 1992, por la que se aprueba un plan de acciones comunitarias en favor del turismo (92/421/CEE) (17).

Las acciones comunitarias previstas en favor del turismo se adentran en los siguientes campos: mejora del conocimiento del ámbito del turismo y consolidación de la coherencia de las acciones; escalonamiento de las vacaciones; acciones transnacionales; los turistas como consumidores; turismo y medio ambiente; turismo rural; turismo social; turismo juvenil; formación; y promoción en terceros países.

La Comisión deberá ejecutar el plan de acciones, comenzando por las medidas prioritarias previstas para 1993. La Comisión evaluará periódicamente los resultados del plan y, a más tardar el 30 de junio de 1995, presentará un informe sobre dicha evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo. Sobre la base de dicho informe, el Consejo decidirá si debe prorrogarse el plan de acciones para un nuevo período.

Debe reseñarse también como un hecho importante en este período la aprobación de la Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido (18).

Nuevamente la base jurídica hay que buscarla en conceptos como el buen funcionamiento del mercado interior y, a partir de ello, en la protección de los adquirentes.

Para concluir el análisis de esta etapa, hay que acercarse al examen de otro de los hitos que jalonan el camino de la progresiva incorporación del turismo al ordenamiento comunitario: nos referimos al Libro Verde de la Comisión denominado «El papel de la Unión en materia de turismo» (19).

El Libro Verde de la Comisión.

Un análisis particular merece este documento producido por la Comisión con la pretensión de ser una síntesis de lo realizado hasta la fecha en el ámbito de la Unión respecto al turismo y sondear las posibilidades de actuación de cara al futuro.

En este sentido, en la Introducción del Libro Verde se señala que el objeto del mismo es «facilitar y estimular una reflexión general sobre el papel de la Unión en favor del turismo». Se recuerda la posición del Par-

(17) DO número L 231, de 13 de agosto de 1992.

(18) DO número L 280, de 29 de octubre de 1994.

(19) Documento COM (95) 97 final, de 4 de abril de 1995.

lamento Europeo y del Comité Económico y Social, cuando señalan que «una política turística de la Unión podría contribuir a la mayor operatividad y visibilidad de la complementariedad real de los medios puestos a disposición de los turistas y las empresas en los diferentes escalones, comunitario, nacional, regional y local, favoreciendo la articulación de hecho de los diferentes niveles de su apoyo público».

Se espera que el Libro Verde pueda:

- Describir las acciones que la Comunidad lleva a cabo actualmente en materia de turismo y los instrumentos de los que dispone a este efecto.
- Profundizar en el examen del valor añadido que aportaría una política aplicada a nivel comunitario.
- Presentar las perspectivas de evolución en la materia teniendo en cuenta las opciones posibles, con el fin de definir el futuro papel de la Unión en materia de turismo.

En un primer apartado se analizan las acciones llevadas a cabo hasta la fecha por la Comunidad en materia de turismo. Se distinguen las medidas directas (plan de acciones comunitarias en favor del turismo) de las indirectas (aquellas que tienen repercusión sobre el turismo, pero que tienen su origen en actuaciones referidas al medio ambiente, la investigación y el desarrollo, la cultura, la realización del mercado interior, las normas sobre la competencia, etcétera).

A continuación se reflexiona sobre el valor añadido que la Comunidad aporta a las acciones competencia de las Administraciones nacionales y locales, y de los estamentos profesionales y de los que representan los diferentes intereses del turismo.

El Libro Verde identifica al respecto tres ejes prioritarios sobre los que deberían girar las posibles actuaciones de la Comunidad:

- Apoyar la mejora de la calidad del turismo en la óptica de una mejor consideración de la evolución de la demanda turística.
- Incitar a la diversificación de las actividades y productos turísticos en la óptica de un apoyo a la mejora de la competitividad y de la rentabilidad de la oferta turística.
- Suscitar la integración del concepto de desarrollo duradero y equilibrado en el turismo en la óptica de una mejor consideración de las dimensiones culturales y ambientales del turismo.

La Comisión es consciente de que hay tres polos de interés en juego de manera simultánea: desarrollo de las empresas, satisfacción y protección

de turista, y protección y renovación del patrimonio. En ocasiones, es posible que estos puntos entren en contradicción entre sí y, por tanto, se postula a la Comunidad como «el lugar donde conciliarse estos razonamientos antinómicos».

Finalmente, a la vista de todo lo anterior, la Comisión plantea cuatro opciones alternativas de futuro para la actuación de la Comunidad en esta materia:

- Reducción o eliminación de las acciones comunitarias específicas.
- Mantenimiento del marco y el nivel de actuaciones actuales.
- Refuerzo de la acción comunitaria sobre la base del Tratado existente.
- Adopción de una política turística comunitaria.

El Libro Verde concluye solicitando a los Estados miembros, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones, a las organizaciones representativas, a los interlocutores sociales y a los otros organismos que actúan en el turismo a nivel europeo o en el de los Estados miembros y sus regiones, que se manifiesten sobre las opciones institucionales presentadas antes del 30 de junio de 1995.

III. TERCERA ETAPA: DESDE EL FRUSTRADO PROGRAMA «PHILOXENIA» HASTA EL PROCESO «TURISMO Y EMPLEO»

Las expectativas generadas por la aparición del Libro Verde no se vieron correspondidas por los trabajos de la CIG que desembocaron en la adopción del Tratado de Amsterdam (20). Desde el punto de vista del Derecho originario, las cosas quedaron como estaban: se produjo simplemente un cambio de ubicación, pasando la mención al turismo del apartado t) al apartado u) del artículo 3.1 del TCE.

No se había producido, pues, un cambio de base jurídica, que pudiese permitir la aparición de una verdadera política turística a escala comunitaria.

A pesar de esta situación de estancamiento, la Comisión sigue presentando informes de seguimiento enmarcados en la Decisión 92/421/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1992, referente a las acciones comunitarias en favor del turismo.

(20) Este Tratado se firmó en Amsterdam el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

Destaca la propuesta de adopción por parte del Consejo de una Decisión sobre un primer programa plurianual en favor del turismo europeo «Philoxenia» (1997-2000). El documento COM (96) 635 final contiene la propuesta modificada de Decisión (21), cuya base jurídica se encuentra en el artículo 235 TCE (hoy, artículo 308).

Las acciones del Programa plurianual tendrían como objetivo general «estimular, mediante la coordinación y la cooperación, la calidad y competitividad del turismo europeo, con el fin de contribuir al crecimiento y al empleo».

En el Anexo de la propuesta de Decisión se contienen las distintas acciones previstas en favor del turismo europeo: mejora del conocimiento en el ámbito del turismo europeo (desarrollo de la información en materia de turismo, divulgación de la información turística y recogida de información procedente de otras fuentes, facilitación de la evaluación de las acciones comunitarias que afecten al turismo); mejora del entorno legislativo y financiero comunitario del turismo (refuerzo de la cooperación con los Estados miembros, el sector y otras partes interesadas); aumento de la calidad del turismo europeo (promoción del turismo sostenible, supresión de los obstáculos al desarrollo del turismo); e incremento del número de turistas procedentes de terceros países (promoción de Europa como destino turístico).

La propuesta de Decisión finalmente no suscitó, como hubiera sido necesario, el apoyo unánime del Consejo de Ministros (22) y, finalmente, la Comisión la retiró en abril de 2000.

Turismo y Empleo.

El Tratado de Amsterdam introdujo un nuevo Título VIII sobre empleo en el TCE (artículos 125 a 130). Ello reflejaba una nueva sensibilidad existente en las distintas Instituciones de la Comunidad y en los propios Estados miembros respecto de la necesidad de promover un alto nivel de empleo.

El agotamiento de la vía de adopción de una política comunitaria en materia de turismo coincide con la irrupción de esta nueva sensibilidad hacia las políticas de empleo.

Resulta trascendental a estos efectos el Consejo Europeo extraordinario sobre empleo, celebrado en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997.

(21) DO número C 13, de 14 de enero de 1997.

(22) Conclusiones del Consejo de Ministros de Turismo reunido en Bruselas el 26 de noviembre de 1997.

bre de 1997, en el que se definió una estrategia en favor del empleo que gira en torno a cuatro ejes: mejorar la capacidad de inserción profesional; desarrollar el espíritu de empresa; fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas; y reforzar la política de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En este contexto, la Presidencia luxemburguesa de la Unión y la Comisión Europea organizaron conjuntamente una Conferencia sobre el tema «Empleo y turismo: orientaciones para la acción» (23), en la que se reunieron empresarios, interlocutores sociales, autoridades públicas y académicas para examinar en qué condiciones se puede explotar plenamente el potencial de trabajo que representa el turismo en Europa.

Los temas abordados en la Conferencia fueron tres: «El desarrollo del empleo en el turismo frente a las perspectivas de evolución del mercado de servicios turísticos», «La puesta en valor de los recursos humanos en el turismo y su adaptación a las evoluciones previsibles de la actividad turística» y «Las iniciativas en favor del empleo en el turismo».

El Consejo de Ministros de Turismo celebrado en Bruselas el día 26 de noviembre de 1997 acogió favorablemente en sus Conclusiones los resultados de la Conferencia de Luxemburgo.

El Consejo consideró que el desarrollo equilibrado y sostenible del turismo europeo podría contribuir de una forma significativa a la lucha contra el paro en los Estados miembros. Ese desarrollo pasaría por: la mejora de la calidad y de la competitividad del turismo europeo; la ayuda a las PYME y el fomento del partenariado; un medio ambiente favorable al turismo; y la mejora de la calidad de los recursos humanos.

Con todo ello, la Comisión creó un Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo, cuya misión era profundizar en las modalidades por las cuales el turismo puede crecer en su contribución al objetivo de crecimiento y empleo de la Comunidad. El Grupo se componía de expertos reconocidos procedentes del mundo del turismo, escogidos por la Comisión sobre la base de la propuesta de los Estados miembros. La presidencia del Grupo se confió a Ralf CORSTEN, presidente de Touristik Union International (TUI-D).

En octubre de 1998, se dieron a conocer las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel bajo la denominación «Turismo en Europa — Nuevos partenariados para la creación de puestos de trabajo» (24).

(23) Celebrada en Luxemburgo los días 4 y 5 de noviembre de 1997.

(24) V. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/tourism-publications/publications.htm>

En ellas se proponían distintas medidas relativas al fomento de las empresas turísticas para satisfacer las necesidades de los clientes; el perfeccionamiento del mercado turístico mediante la mejora del entorno empresarial; la modernización y mejora de las infraestructuras turísticas; la revalorización de los recursos humanos del turismo; o el fomento del desarrollo sostenible del turismo. Junto con ello, se abogaba por reconocer políticamente la importancia del turismo en Europa.

Como respuesta al informe del Grupo de Alto Nivel, la Comisión presentó su Comunicación de 28 de abril de 1999, titulada «Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo. Seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo» (25).

Por su parte, el Consejo de Ministros de Mercado Interior adoptó, en su reunión de 21 de junio de 1999 celebrada en Luxemburgo, las Conclusiones sobre Turismo y Empleo en reconocimiento de las recomendaciones formuladas en el informe del Grupo de Alto Nivel y en la Comunicación de la Comisión.

En sustancia, hace un llamamiento a la Comisión y a los Estados miembros a fin de que colaboren estrechamente en potenciar la posible contribución del turismo al desarrollo y a la creación de empleo. En particular, destaca los siguientes aspectos de trabajo: facilitación del intercambio y la difusión de información, utilizando principalmente las nuevas tecnologías; mejora de la formación con vistas a desarrollar las cualificaciones en la industria del turismo; mejora de la calidad de los productos turísticos; y el fomento de la protección del medio ambiente y de un desarrollo sostenible en el sector del turismo.

Posteriormente, la Comisión se ha ocupado del proceso «Turismo y Empleo» en distintos informes, entre los que destacan los siguientes: «Situación actual del curso dado a las conclusiones del Consejo relativas a Turismo y Empleo» (26), «Medidas comunitarias con incidencia en el turismo (1997/99)» (27) o «Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo» (28).

Por su parte, se han venido celebrando distintas Conferencias ministeriales, organizadas por el Estado miembro que asumía la Presidencia de la

(25) DO número C 178, de 23 de junio de 1999.

(26) Documento COM (2000) 696 final.

(27) Documento COM (2001) 171 final.

(28) Documento COM (2001) 665 final.

UE. En las mismas se dio una amplia participación de los agentes del sector turístico europeo y se abrieron progresivamente a los representantes de los países de la adhesión. Por lo general, dieron lugar a un documento de la Presidencia, que se presentaba en una sesión del Consejo de Mercado Interior/Consumidores/Turismo.

Además, se han tenido en cuenta de forma relevante las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000, en particular en relación con el método abierto de coordinación. Ello ha llevado al Consejo a adoptar su Resolución de 21 de mayo de 2002, sobre el futuro del turismo europeo (2002/C 135/01) (29). A partir de esta Resolución, la Comisión tiene encomendada la tarea de convocar anualmente un Foro Europeo del Turismo.

Otras decisiones.

Con fundamento en diversos títulos competenciales, la UE ha venido adoptando en este período importantes disposiciones que afectan de una u otra forma al turismo. Entre ellas cabe citar la Directiva 95/57/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1995, sobre la recogida de información estadística en el ámbito del turismo (30), o la Decisión de la Comisión de 14 de abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico (31).

IV. LA ETAPA ACTUAL: EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

La distinción entre competencias exclusivas, compartidas y complementarias ha sido tradicional en el ámbito de la Unión. Sucede que, al carecer los Tratados hasta la fecha de una delimitación clara y explícita de las mismas, la tarea de su concreción correspondía a la doctrina y a la jurisprudencia, a partir de múltiples referencias diseminadas a lo largo de los textos del Derecho originario (32).

Después del recientemente firmado Tratado constitucional, la situación ha cambiado. Se explicitan ahora las distintas categorías de competencias

(29) DO número C 135, de 6 de junio de 2002.

(30) DO número L 291, de 6 de diciembre de 1995.

(31) DO número L 102, de 24 de abril de 2003.

(32) MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. I.: *Instituciones...*, op. cit., p. 111.

existentes y se encuadran dentro de las mismas los diferentes ámbitos de actuación.

Por lo que aquí interesa, aparece un artículo I-17 con la siguiente redacción: «La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: d) el turismo».

Posteriormente, en la Parte III del Tratado figura (dentro de la Sección 4.^a, Turismo) un artículo III-281 del siguiente tenor:

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

Con este fin, la Unión tendrá por objetivo:

- a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector.
- b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

2. La ley o ley marco europea establecerá las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

El cambio de base jurídica en materia de turismo tiene una trascendencia evidente. Hasta ahora, para adoptar cualquier medida en este terreno había que acudir al expediente del artículo 308 TCE, que exigía, en cualquier caso, la regla de la unanimidad.

A partir de la entrada en vigor del Tratado constitucional, podrán ser aprobadas leyes (hasta ahora conocidas como reglamentos) o leyes marco (en estos momentos, directivas) acudiendo, según establece el artículo I-34, al procedimiento legislativo ordinario contemplado en el artículo III-396.

Las decisiones en esta materia se escapan, pues, del rígido corsé que imponía la búsqueda obligatoria de la unanimidad, para pasar a engrosar la amplia lista de decisiones que deben ser adoptadas en virtud de una mayoría cualificada.

Ello supone la inauguración de un nuevo período en el que las Instituciones comunitarias pueden poner en pie importantes actuaciones que complementen las políticas de los Estados miembros en materia turística.