

## LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA CALIDAD TURÍSTICA

JOSÉ TUDELA ARANDA

*SUMARIO: — I. EL CONTEXTO. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA Y RENACIMIENTO DEL DERECHO DEL TURISMO. — II. LA CALIDAD COMO REFERENTE DE LA POLÍTICA TURÍSTICA: 1. Evolución histórica y presente de la idea de calidad en la política turística. 2. El Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE 2000-2006) y el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE). 3. Los distintivos de calidad. — III. CALIDAD Y DERECHO. ALGUNAS CUESTIONES GENERALES: 1. Una consideración preliminar. Fuentes del derecho y calidad de la política turística. 2. La incidencia del reparto competencial sobre la política de calidad. — IV. EL REFLEJO DE LA POLÍTICA DE CALIDAD EN LA NORMA JURÍDICA: 1. Presupuestos necesarios. 2. Un rastreo normativo. — V. ALGUNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LO QUE EL DERECHO PUEDE APORTAR A LA CALIDAD DE LA POLÍTICA TURÍSTICA.*

En las páginas que siguen se pretende realizar una somera introducción a la rica y compleja problemática jurídica que plantea la política de calidad turística. Para una mejor comprensión de las distintas cuestiones planteadas, se ha considerado pertinente realizar sendos y breves *excursus* sobre la evolución en nuestro país de la política turística y sobre el propio concepto de calidad turística, antes de entrar, en sentido estricto, en el análisis jurídico.

### I. EL CONTEXTO. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA Y RENACIMIENTO DEL DERECHO DEL TURISMO

La realización de un estudio completo de la historia de la política turística española es tarea pendiente (1). No son, desde luego, estas páginas el lugar adecuado siquiera para realizar una aproximación a semejante tarea. Sin embargo, la cabal comprensión de las mismas sí exige reseñar, con las limitaciones obligadas, las líneas maestras de esa historia.

---

(1) Existen algunos trabajos que realizan referencias a la misma, pero ninguno que pueda decirse realiza un examen exhaustivo.

La periodificación es recurso obligado cuando se busca conjugar esquematismo y cierta exhaustividad. De esta manera, y a salvo de las obligadas imprecisiones que resultan de los necesarios y faltos matices, puede decirse que la política turística española se ha articulado, básicamente, sobre tres macro-etapas históricas.

La primera de ellas, que bien podría denominarse histórica, sería la comprendida entre el nacimiento en nuestro País de una política que propiamente podemos denominar turística y el inicio del denominado boom turístico. El hecho que delimitaría el inicio de esta etapa sería la creación en 1905 y 1911, respectivamente, de la Comisión Nacional de Turismo y de la Comisaría Regia encargada de «procurar el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura artística popular» (2). Su conclusión habría de fijarse en el transcurso de la década de los cincuenta, coincidiendo con los cambios generales del modelo económico español. Es, como puede apreciarse, una etapa amplia que bien puede y debe subdividirse en periodos muy distintos. Sin embargo, es una etapa que forma una unidad al estar dominada por las características que la forjan en sus comienzos. La nota que por lo que a este trabajo respecta es necesario destacar es la de la percepción por el poder público de la importancia y significación del turismo como factor de desarrollo económico, social y cultural, y la consiguiente respuesta en forma de una significativa acción pública al respecto. Como otras muchas cosas, los esfuerzos realizados al respecto quedaron paralizados sino destruidos por la guerra civil y sus consecuencias. Tras la guerra, pocas o ninguna van a ser las novedades existentes. Sólo cuando comienzan los primeros indicios de cambio social y político, cercana la finalización de la década de los cincuenta, existirá una nueva mirada del poder público hacia el turismo, abriendo con ello una nueva etapa de la política turística española.

La segunda etapa sería la que se corresponde con los años de inicio, consolidación y esplendor del llamado turismo de sol y playa. Son los años del boom turístico español, los años en los que el turismo adquiere protagonismo en la vida social y económica española (3). Puede establecerse que esta etapa se corresponde con las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. Son treinta años que van a transformar la industria turística española hasta el punto de ver como nuestro País se convertía en uno de los primeros destinos turísticos del mundo y como esa industria adquiría una importancia

(2) Véanse, respectivamente, Real Decreto de 6 de octubre de 1905 y Real Decreto de 19 de junio de 1911.

(3) Sobre estos años puede verse, por todos: J. CALS, *Turismo y política turística en España: una aproximación*, Ariel, 1974

estratégica en su economía. Son años en los que toda acción pública se subordina al crecimiento de las cifras y, especialmente, de los ingresos económicos. En puridad no existe otra política turística que la destinada a incrementar el número de visitantes. Lógica consecuencia fue consolidar un modelo turístico de baja calidad, con graves problemas de estacionalización y de fuertes agresiones medioambientales (4).

La tercera y, hasta la fecha, última etapa de la política turística española, se inicia cuando a principios de los noventa las señales de crisis del modelo de turismo sol y playa adquieren tintes verdaderamente preocupantes. Entonces, desde el sector público y privado se reacciona buscando, sin renunciar a los aspectos positivos de la política conocida, un nuevo modelo que, inspirado en nuevos valores sociales, fuertemente impulsados por la nueva etapa política que tiene en la Constitución su frontispicio jurídico, adapte el modelo turístico a una oferta más plural y, sobre todo, de mayor calidad. La preocupación ya no es sólo la relativa al número de turistas y a los ingresos correspondientes sino que se traslada a aspectos hasta entonces desconocidos como es la protección medioambiental o la ordenación del territorio (5).

Por otra parte, la fragmentación de las decisiones sobre política turística, al asumir las Comunidades Autónomas muy significativas competencias sobre la misma, va a ser otro factor esencial para poder hablar con rotundidad de una nueva etapa en nuestra política turística (6). Durante la década de los noventa surgen y se consolidan nuevos productos turísticos y, sobre todo, se plantean preguntas que nunca se habían realizado y que van a sacudir con fuerza el turismo español. Al final de estos años, una voz se alza con fuerza por encima de todas las demás. Es la de calidad. La calidad se convierte en la referencia incuestionable de la nueva política y en el objetivo de todos los agentes turísticos, públicos y privados.

Hay que significar que en paralelo a estas etapas se desenvuelve la historia del derecho del turismo en España. Una historia apenas estudiada y que es fiel reflejo de la actitud de los poderes públicos en relación con el turismo.

(4) Evidentemente, ello no puede ocultar el muy significativo éxito económico de la política emprendida. Sus consecuencias son por todos conocidas y trascendieron con claridad el ámbito de lo estrictamente turístico.

(5) La elaboración del libro blanco del turismo español y la consiguiente elaboración del Plan FUTURES, fueron la manifestación más gráfica de la nueva orientación que se deseaba dar a la política turística española. Véase, *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 1992

(6) Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas asumieron competencias sobre turismo con anterioridad a 1990, lo real es que no hicieron un uso diferenciado de esta competencia hasta la aprobación en 1994 de la Ley de Turismo del País Vasco.

Así, si el reflejo jurídico de la primera etapa será un conjunto de normas de no pequeño interés y que reflejan con claridad la preocupación por lo que hoy llamaríamos calidad de la oferta turística, así como por integrar el desarrollo del turismo en un todo más amplio, un todo formado, especialmente, por la protección del patrimonio histórico y del entorno medioambiental, durante la segunda etapa las cosas cambiarán significativamente.

Durante los llamados años del boom turístico, el derecho apenas ocupó espacio en la política turística. Sólo un conjunto desordenado y casuístico de normas reglamentarias se ocuparán de ordenar algunos aspectos de la política turística. No habrá un reflejo de valores ni una actitud principal del poder público. Sólo una búsqueda constante del crecimiento. Por tanto, las normas reglamentarias irán destinadas, básicamente, a facilitar ese crecimiento y a garantizar unos mínimos, bastante mínimos, de seguridad. La importancia de esta realidad no será pequeña. Efectivamente, en estos años tendrá lugar la eclosión del derecho administrativo español. Y, sin embargo, y no por casualidad, no habrá prácticamente ningún estudio dedicado a la realidad jurídica de lo que no dejaba de ser uno de los sectores más importantes de la economía española. La ausencia de normas legales, la profusión de normas reglamentarias y, sobre todo, su coyunturalidad y vacuidad, explican con facilidad esta carencia (7).

Así, entrados los noventa la situación no podía ser más paradójica. Una actividad con tantas connotaciones públicas y afecciones de todo tipo como era la turística, apenas había sido objeto de atención por los juristas. Como no podía ser de otra manera, los mismos factores que determinaron la búsqueda de un nuevo modelo turístico iban a tener consecuencias sobre su derecho. En dos sentidos. Por una parte, porque cambiarán la visión de los poderes públicos y, con ella, las normas de las que estos se rigen para regular el turismo. La ley va a emerger con fuerza en el ámbito turístico, de mano de las Comunidades Autónomas, y con la ley un nuevo conjunto normativo lleno de sustantividad (8). Por otro, porque tanto de las nuevas inquietudes

(7) Por ser estrictamente riguroso, sólo cabría excepcionar algún estudio referido a la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico. En cualquier caso, esta Ley insertada de lleno en la política de fomento de la actividad turística era, básicamente, una norma urbanística. También habría que mencionar a J. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Editora nacional, 1974.

(8) Esta situación se inicia, como ya se ha dicho, con la aprobación por la Comunidad Autónoma del País Vasco de la primera Ley destinada a regular con generalidad la actividad turística. Este ejemplo ha sido secundado por todas las demás Comunidades Autónomas, siendo hoy el turismo una de las pocas materias en las que existe una regulación homologable en todas las Comunidades Autónomas. (Vid. J. TUDELA ARANDA, *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación turística*, «Revista Vasca de Administración Pública», n° 45 I, 1996, pp. 291-350).

surgidas en relación con la actividad turística como de esa nueva normativa va a derivarse un incipiente interés por la doctrina, hasta el punto de que en pocos años los trabajos sobre derecho del turismo se van a multiplicar.

Dadas las características del presente trabajo, que no permiten profundizar en los rasgos enunciados, hay que subrayar la profunda relación entre la búsqueda de un turismo de calidad y la existencia de un conjunto normativo que traduzca adecuadamente ese interés. Los fines de una política turística de calidad no son alcanzables sino es con una regulación ordenada, trascendente de coyunturas y con unos fines bien delimitados. Por ello, no puede sorprender la fuerte emergencia de la ley en el marco normativo del turismo. Determinados fines y, desde luego, la mayoría de los ligados a la calidad, sólo pueden alcanzarse con la previa existencia de una ley que establezca el marco esencial en el que habrán de desenvolverse los agentes públicos y privados (9).

## II. LA CALIDAD COMO REFERENTE DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

### 1. Evolución histórica y presente de la idea de calidad en la política turística

La idea de calidad se encontraba ya presente en los primeros ideólogos de la política turística española. Representativa de esta toma de posición es la obra del Marqués de la Vega Inclán, continuamente atravesada por referencias a la protección del patrimonio cultural, del entorno medioambiental, a la mejora de infraestructuras o de las instalaciones hoteleras (10). En sus orígenes, para los españoles que lo impulsaron, el turismo era mucho más que recurso económico. Era, ante todo, un importante factor de desarrollo cultural y social.

Hoy, cien años después, y tras una larga etapa en la que la calidad desapareció como objetivo de la política pública de turismo, la calidad ha recuperado, como ya se señaló, todo su protagonismo. Hoy la idea de calidad supone una apuesta global que se concreta en la calidad de destinos, recursos, servicios y empresas. La estrategia de calidad como estrategia de futuro de la política turística emerge como la única alternativa viable a la tradicio-

(9) Sobre el papel de la ley en la ordenación del turismo, puede verse: J. TUDELA ARANDA, *La ley y el reglamento en el derecho del turismo*, «Documentación Administrativa» n° 259-260, pp. 95-142.

(10) Ejemplificativo de lo dicho es la Ponencia sobre Turismo presentada al Congreso de Amistad Hispano Francesa por el Marqués de la VEGA INCLÁN (Comisaría Regia del Turismo y Cultura artística, 1921).

nal estrategia de competitividad en precios, en la actualidad imposible para nuestro País. Todo ha de traducirse en crear un producto de calidad y configurar una imagen de calidad en los mercados emisores.

Ello supone, entre otras cosas, la creación de estándares de calidad de los servicios con el objetivo de garantizar la satisfacción de los usuarios turísticos; dar un fuerte impulso tecnológico a las empresas; desarrollar una política de formación adecuada para los profesionales del turismo; la implementación de sistemas de mejora de calidad permanente o una apuesta constante por la diversificación de la oferta turística.

Si se procede a examinar la inserción de la idea de calidad en la reciente política turística española, se comprueba como, de nuevo, la primera referencia se encuentra en el «Plan Marco de Competitividad del Turismo Español», de 1992, de la Secretaría General de Turismo. En el contexto de reflexión general que supone la necesidad de incorporar nuevos valores a la política turística española, la calidad emerge de manera constante, en ocasiones expresamente, en ocasiones implícitamente. En realidad, todo el Plan se sustenta sobre la idea no ya de mejorar la calidad del turismo español sino de hacer una nueva política turística basada en la calidad.

Al respecto, es importante subrayar como el análisis de la competitividad del turismo español, finalizaba de esta manera: «Es evidente que la estrategia de liderazgo en la relación calidad/precio, debe basarse en el aumento de la calidad, ya que es inviable la solución vía precios si tenemos en cuenta la situación económica española y su posición en el contexto europeo. Esta mejora de la calidad ha de afectar a todos los elementos que componen el producto turístico y es esencial en el logro de una industria turística competitiva. Así pues, la mejora de la calidad, fundamental en el logro de la competitividad de los productos turísticos españoles, ha de afectar a todas las condiciones señaladas como integrantes de la competitividad». Desde estas premisas, se contemplaba la elaboración del Plan de Excelencia Turística.

El desarrollo de esta idea ha sido agrupado desde 1996 en el macroproyecto conocido como Sistema de Calidad Turística Española (SICTE) que ha permitido, entre otras cosas, el desarrollo de los sistemas de calidad específicos para los diversos subsectores turísticos. El SICTE ha generado como ente instrumental el Instituto para la Calidad Turística Española, con antecedente en el Instituto para la Calidad Hotelera Española, cuya experiencia se ha trasladado a otros sectores (11).

(11) El Plan se extendió enseguida a los siguientes subsectores: Hoteles y apartamentos turísticos; Agencias de viaje; Restaurantes; Campings; Estaciones de esquí y montaña; Casas

Desde entonces, la consolidación institucional de la política de calidad ha sido una constante, de las que son alguna de sus expresiones más significativas la creación de la marca Calidad Turística Española, la celebración de los Encuentros Nacionales de Calidad en Turismo o la puesta en marcha del Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006.

## 2. El Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE 2000-2006) y el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE)

El PICTE es continuación y sustituye a los Planes Marco de Competitividad, el último de los cuales finalizó en 1999. Como no podía ser de otra manera, el principio inspirador que da coherencia a las líneas de actuación que conforman el Plan es la calidad, que sustituye como concepto básico al de competitividad. La calidad, se persigue, ha de convertirse en el rasgo diferencial de la oferta turística española y en solución a la tensión originada por la presión de la demanda. Sólo desde un esfuerzo constante por garantizar la calidad del producto podrá asegurarse el futuro del sector.

Importante es también el papel llamado a desempeñar por el PICTE en relación con el distinto juego de las administraciones públicas. El Plan busca ser un hito en la cooperación entre las mismas. Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales están llamados a participar en la determinación de objetivos, definición de líneas de actuación, fijación de criterios generales y ejecución de los distintos programas que conforman el Plan. La Conferencia Sectorial de Turismo, en Pleno o a través de su Mesa de Directores, y la participación de la Administración local a través de la Federación Española de Municipios y provincias, se configuran como los instrumentos básicos para articular la necesaria y deseada cooperación. Asimismo, a la Comisión Interministerial de Turismo, al Consejo Promotor y al Observatorio de Turismo les corresponden importantes tareas en la definición y ejecución de los programas del Plan.

El Plan supone un notable salto cualitativo en la inserción de la idea de calidad en el turismo español ya que supone pasar de una preocupación esencialmente empresarial, si bien apoyada por las administraciones, a constituirse en referente global del sector, abarcando no sólo a la actividad pri-

rurales. Hoy esta en fase de desarrollo en los siguientes sectores: Compañías aéreas; Espacios naturales protegidos; Empresas de tiempo compartido; Transporte por carretera y Servicios turísticos municipales.

vada sino también a los destinos y a la aplicación de criterios de sostenibilidad ambiental (12).

Su nota más característica es su carácter integral. Todos los sectores y todos los factores que integran el producto turístico son abarcados por el mismo. Así, sus objetivos serán múltiples y diversos: Consolidación de la posición de liderazgo de nuestro País; Incremento de la rentabilidad; Sostenibilidad sociocultural y medioambiental de la actividad turística; Diversificación de la oferta y la demanda; Mayor distribución territorial de los flujos turísticos; Aumento de la calidad de empleo del sector; Aumento de la presencia internacional de la empresa turística española; Consecución de indicadores completos de la actividad turística; Reconocimiento del sector turístico por el resto de los sectores económicos e integración del mismo en los esquemas de financiación, exportación, etc. (13).

Para la gestión de la calidad turística se ha creado entre el sector privado y la Secretaría General de Turismo, el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE) como ente gestor único de forma que actúe como referente en temas de calidad para el conjunto del sector turístico español.

El ICTE tiene entre sus objetivos garantizar a los usuarios de los productos y servicios turísticos españoles, los niveles de calidad establecidos en las normas desarrolladas y otorgar los certificados de Marca a las empresas que alcancen dichos niveles, así como garantizar la coherencia técnica de todos los sistemas desarrollados. Asimismo, gestiona la Marca de Calidad Turística Española.

Su estructura y composición se basa en ofrecer la máxima garantía de independencia y objetividad. A tal efecto, se distingue entre las tareas de gestión, gerente, y las de normativa y acreditación, Comités de Normas y de Acreditación. Los Comités de Normas elaboran los requisitos y estándares que constituyan la referencia normativa por la que se ha de medir la calidad de las unidades prestadoras de servicios. En ellos están representados los

(12) La calidad emerge en el Plan como: a) Impulso hacia un cambio radical del sector turístico en su estructura, gestión y expansión internacional; b) Tecnificación y profesionalización del sector; c) Superación de la idea de competitividad en función de la actual posición de liderazgo; d) Rasgo diferencial de la oferta turística española; e) Solución a la dicotomía rentabilidad menos IPC; f) Impulso a un proceso permanente de mejora frente a riesgos de complacencia.

(13) Los objetivos anteriormente citados se desarrollarán mediante diferentes programas: Calidad de los destinos turísticos; Calidad en sectores empresariales; Formación de calidad; Desarrollo e innovación tecnológica; Internacionalización de la empresa turística; Cooperación internacional; Información estadística y análisis económico; Promoción y apoyo a la comercialización exterior.

empresarios del sector y los clientes. Los Comités de Certificación están constituidos por personas ajenas al sector al que pertenecen las empresas que se certifican, comprueban mediante la valoración de los informes de auditoría, la conformidad de los establecimientos o empresas con los requisitos y estándares y, en su caso, otorgan el sello de calidad. Su Consejo Rector está integrado por representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y del sector privado. Las Comunidades Autónomas deberán hacer compatibles sus sistemas de calidad propios con los sistemas de aseguramiento desarrollados por el sector empresarial.

### 3. Los distintivos de calidad

La definición de Sistemas Técnicos de Calidad es una iniciativa pionera en el sector turístico sin referencias comparadas. Su creación supone objetivar percepciones subjetivas y gestionar la calidad como concepto total, no siendo suficiente inspeccionar un producto final sino que es preciso verificar todo el proceso.

La base de los Sistemas Técnicos de Calidad son las Normas de Calidad de Servicios (NCS) que son los documentos mediante los cuales se establecen requisitos para los distintos servicios ofrecidos por entidades públicas o privadas y cuyo cumplimiento es una condición para la certificación mediante la Marca de Calidad Turística Española.

Estas normas se crean por grupos representativos de empresarios sobre la base de diagnósticos de oferta y demanda e incluyen dos tipos de requisitos, unos relativos al resultado de los servicios y otros relacionados con los sistemas y métodos necesarios para asegurar la calidad de los servicios. Tienen carácter voluntario pero son de obligado cumplimiento para todas aquellas entidades turísticas que quieran ser certificadas mediante la Marca de Calidad Turística.

La Marca de Calidad Turística Española es el elemento más visible de todo el sistema cuya denominación genérica para el conjunto del sector es «Calidad Turística Española». Bajo esta denominación se ampara el conjunto de los productos turísticos que cumplen con unos determinados niveles de calidad (recogidos en las Normas de Calidad de Servicios) y que aseguran estar trabajando en la mejora continua de los mismos.

Las características que cumple esta marca son las de prestigio, diferencia, fiabilidad y rigor. El sistema ofrece ventajas para el cliente y para la empresa. El primero verá disminuir incertidumbre y ganará confianza. El segundo verá mejorar el producto y su competitividad, fortalecer su posición en el mercado y obtener un significativo instrumento de promoción.

### III. CALIDAD Y DERECHO. ALGUNAS CUESTIONES GENERALES

#### 1. Una consideración preliminar. Fuentes del derecho y calidad turística

La difícil relación entre derecho y turismo vuelve a ponerse de relieve con la irrupción de la idea de calidad. Tradicionalmente, y como ya se indicó, el turismo ha sido una actividad escasamente proclive a su ordenación jurídica, primando otras consideraciones. De nuevo, la idea de calidad no surge tanto desde la reflexión jurídica sino como respuesta a cambios estructurales del sector. Ello no significa que la idea de calidad no haya sido teorizada. Documentos como el Plan Marco de Competitividad del turismo Español (1992-1996) o la Carta de Turismo Sostenible, han hecho referencia a esta idea como vector del futuro de la política turística.

En cualquier caso, y aun no de manera expresa, hay que significar que el derecho no ha sido ajeno totalmente a esta idea. Como se indicó en su momento, la aprobación de las primeras leyes generales de turismo en las Comunidades Autónomas, supuso un cambio significativo en la percepción que del fenómeno turístico tenían los poderes públicos. Ya no se trataba de regular cuestiones parciales y casi siempre coyunturales, normalmente ligadas a la promoción y policía del sector, sino de desarrollar una verdadera política pública que tomase en consideración y articulase las diferentes cuestiones afectadas por la actividad turística.

En este punto es preciso detenerse para subrayar y llamar la atención sobre la importancia que para la calidad del producto turístico y del sector en su conjunto tiene una satisfactoria ordenación jurídica del mismo. No es superfluo decir que los presupuestos de calidad de la nueva política turística exigen tanto superar la tradicional visión reglamentista del derecho del turismo como contaminar normas jurídicas no turísticas con presupuestos nacidos al amparo de la política turística. Y ello es importante porque desde esta perspectiva será posible reforzar la protección medioambiental o la recuperación y conservación del patrimonio cultural. En lógico paralelo, normas no turísticas contendrán disposiciones muy significativas para el turismo.

Desde estas consideraciones, puede comprenderse el papel que cabe asignar a la ley como instrumento de calidad turística. La ley irrumpe en el derecho del turismo con toda su fuerza. Su valor no es estrictamente normativo. Su valor es también ideológico. La ley es correa de transmisión de una nueva mirada del poder público sobre el turismo. La ley es la primera expresión del cambio de la política turística, de ese cambio que supone anteponer la calidad y multifuncionalidad del turismo a parámetros meramente economicistas y cuantitativos.

La claridad en las normas, su función de expresión del papel del poder público en la política turística, sus posibilidades como impulsores de los cambios, obligan a dedicar especial atención al derecho del turismo. Y no sucede así. A pesar de que la situación ha cambiado notablemente en los últimos años, el derecho sigue siendo un instrumento marginal en la política turística. La mayoría de los operadores siguen asignándole un papel secundario y queda una tarea notable hasta conseguir para el derecho el protagonismo que le corresponde en la definición de una política turística de calidad.

#### 2. La incidencia del reparto competencial sobre la política de calidad

Una cuestión de especial importancia a la hora de analizar las cuestiones jurídicas relacionadas con la calidad de la política turística es la que deriva del reparto del poder político en nuestro País. La división de las competencias en materia de turismo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin olvidar las que corresponden a las diferentes administraciones locales, no es cuestión baladí a la hora de definir una política de calidad.

Así, desde una primera aproximación, parece necesario preguntarse por los títulos competenciales que justifican una irrupción tan notable de la Administración del Estado en la política turística como la que ha tenido de la mano del desarrollo de la política de calidad. Como se conoce, la competencia en materia de turismo es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, restando al Estado tan sólo competencias marginales en materias como la promoción exterior o la enseñanza turística (14). Por ello, ésta debía ser una cuestión previa a resolver.

A priori, y sin desconocer que es ésta una cuestión que requeriría de un estudio detenido, puede pensarse que la elaboración y ejecución de una política turística de calidad es una competencia que entra con claridad dentro de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, con los matices, que sean necesarios, no parece que la respuesta que haya de darse pueda quedar en la simple asignación en virtud de los distintos títulos competenciales.

En efecto. Parece claro que los problemas no se detendrían en la citada asignación. Una duda notable quedaría indefectiblemente en el aire ¿Es posible articular una política de calidad turística completa desde el ámbito

(14) Sobre la distribución de competencias en turismo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puede verse, por todos: A. SALGADO CASTRO, *La distribución de competencias en materia de turismo*, en esta REVISTA nº 9, 1996, pp. 319-335.

territorial propio de las Comunidades Autónomas? Es ésta una pregunta de notable importancia y cuya respuesta, como puede presumirse, no conoce de las barreras impuestas por un abstracto reparto competencial. Así, no parece aventurado responder a la cuestión planteada señalando que sólo parcialmente es posible que las Comunidades Autónomas respondan al reto señalado. La necesaria proyección exterior de cualquier política de calidad, la globalización de los mercados y la necesaria homogeneidad de determinados parámetros son, entre otras, alguna de las circunstancias que sustentan la citada respuesta.

Esta doble circunstancia, por un lado el carácter básicamente autonómico de la competencia y, por otro, la parcial insuficiencia del marco autonómico para responder con eficacia a los retos de la nueva política turística, obliga a repensar los tradicionales parámetros de estudio del reparto competencial. Sin duda, ésta no es una cuestión que se limite al turismo. La insuficiencia de los criterios rígidos, de los blancos y negros, la necesidad creciente de políticas coordinadas, la cada vez mayor importancia de los retos planteados, son circunstancias comunes a otras muchas materias. En cualquier caso, en pocas se van a plantear con la nitidez que en materia turística ha generado la irrupción de la política de calidad.

Desarrollar las consecuencias de lo señalado exige de otras páginas. En éstas sólo resta hacer notar la perentoriedad de lograr una política turística pactada y coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Estado no tiene, seguramente, legitimación competencial para enfrentarse no ya en solitario, ni siquiera como sujeto principal, a una política como la analizada en estas páginas. Por su parte, y como se ha dicho, las Comunidades Autónomas sólo parcialmente pueden responder con la eficacia necesaria a los modernos retos de la política turística. La colaboración y coordinación no es así un deseo retórico sino una verdadera exigencia. La política turística obliga, simultáneamente, a un cierto grado de concentración y a un significativo grado de descentralización (15).

En el momento de estudiar el esquema competencial de esta materia, no debe olvidarse la importancia que para la misma se derivan de la significativa irrupción del sector privado en esta materia. Una irrupción que en muchos casos ha ido más allá de la mera participación y que se revela como una de las características más relevantes de la política analizada. Así, surgen

(15) Hay que decir que aunque el PICTE insiste hasta la reiteración en el principio de cooperación y en su carácter respetuoso de las competencias autonómicas, lo cierto es que la Mesa de Directores Generales ha expresado sus recelos desde el principio, afirmando que numerosos programas de los previstos en el Plan son competencias netamente autonómicas.

preguntas inevitables: ¿Cuál es la última naturaleza de las normas de calidad? ¿Qué sucede con su incumplimiento? ¿Qué garantiza en último lugar la fiabilidad de lo acreditado con la Marca de calidad? No son cuestiones que tengan una respuesta sencilla. El carácter voluntario de las normas, su origen privado, no empece para eliminar toda su virtualidad pública. Las normas sirven de legitimación de un producto y desde esta perspectiva afectan a un tercero, el consumidor, que, al menos en buena parte, descansará su confianza en el respaldo público al proceso de acreditación. En estas páginas no cabe sino apuntar la problemática y subrayar como su resolución no deja de ser un factor de complicación añadido al comentado esquema de reparto competencial.

#### IV. EL REFLEJO DE LA POLÍTICA DE CALIDAD EN LA NORMA JURÍDICA

##### 1. Presupuestos necesarios

La primera precisión que es oportuno realizar es que las páginas que siguen toman como referencia un concepto estricto de calidad. Es decir, se deja de lado lo que bien podría denominarse primera etapa de la calidad en el turismo, etapa esencialmente ligada a los presupuestos del turismo sostenible. El concepto de calidad que se procede a examinar está más relacionado con el producto singularizado; con el proceso que gestiona la empresa; la satisfacción individual de un usuario exigente y con la imagen global resultante.

En cualquier caso, no se trata de una cuestión neutra para la política turística en su totalidad. Con la irrupción de este nuevo concepto de calidad, la política turística se va a ver fuertemente enriquecida bien por el fortalecimiento de conceptos o principios ya presentes bien por la emergencia de nuevas referencias. Así, ideas como la de seguridad, ética, garantía, formación o innovación van a cobrar un protagonismo impensable hace no muchos años. Éste es un aspecto esencial del valor jurídico de la idea de calidad. Por su importancia, y si bien con las limitaciones connaturales a las presentes páginas, haré en páginas finales una referencia singular a esta consecuencia de la idea de calidad. En efecto, la percepción jurídica de la idea de calidad trasciende inmediatamente los aspectos estrictamente ligados con la misma para llamar la atención sobre todas las cuestiones colaterales que definen una política como de calidad. Si en un primer momento la atención se centró en cuestiones medioambientales, hasta el punto de que bien puede decirse que en gran medida se identificó un turismo de calidad con un turis-

mo garantista del entorno natural (16), hoy, que esa protección es ya presupuesto necesario y no valor añadido, otras cuestiones se alzan como del mayor interés para la definición de un nuevo modelo turístico. Se trata de un conjunto de circunstancias, alguna más arriba enunciada, que confluyen en la mejora sustantiva del producto que va a disfrutar el usuario turístico. De esta manera, no es difícil predecir que uno de las consecuencias más notables de la consolidación jurídica de la idea de calidad será la de establecer un nuevo estatus del turista como consumidor y usuario.

En cualquier caso, hoy por hoy no es posible extraer grandes consecuencias ya que se trata de una cuestión sustancialmente emergente. Ello es perfectamente compatible con afirmar que la política turística de calidad es una realidad asentada. Como ya ha habido ocasión de indicar, la política turística no es precisamente pensada por juristas ni siquiera en compañía de juristas. Por eso, no puede extrañar que aunque la idea de calidad sea una realidad firme, sus consecuencias y manifestaciones jurídicas sean aun débiles. Lo que sí resulta posible es aventurar que a medida que la idea se consolide, las consecuencias van a ir en notable incremento. Es más, lo que es necesario subrayar es que sin el derecho esa política resultará coja y destinada a un grado de eficacia bastante insatisfactorio. Sólo una adecuada utilización del ordenamiento jurídico podrá dotar a esa política de la fuerza necesaria para desarrollar todas sus virtualidades. Además, el derecho se presenta como el primer instrumento del poder público para orientar la misma en armonía con los intereses generales, superando las lógicas contradicciones del sector privado.

## 2. Un rastreo normativo

Aunque el concepto de calidad turística es un concepto reciente y, por ende, sus reflejos jurídicos son escasos, parece exigencia metodológica dar cuenta de esos reflejos, al menos de los más significativos. Como no podía ser

(16) La relación entre turismo y medio ambiente ha sido una de las cuestiones más estudiadas doctrinalmente y uno de las que ha sido objeto de mayor atención por el legislador. Es fácil pensar que tanto el renovado valor de la protección medioambiental como la fuerte agresión que para el entorno natural supuso la política turística indiscriminada de los años sesenta y setenta, fueron circunstancias decisivas para este protagonismo. Sobre esta cuestión pueden verse, por todos: A. X. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ, *Aspectos jurídicos de un desarrollo sostenible*, en el vol. col. *IV Congreso de turismo Universidad y empresa. La diversificación y desestacionalización del sector turístico*, dir. D. BLANQUER CRIADO, pp. 483-516; F. LÓPEZ RAMÓN, *Contrastes y conexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística* en el vol. col., *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, dirigido por J. TUDELA ARANDA, Monografía III de esta REVISTA, pp. 229-238.

de otra manera, van a ser tres de las últimas leyes aprobadas las que sirvan a una primera recepción del citado concepto.

Sin duda, es la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía, la que contiene las referencias más significativas. Desde su umbral, desde el artículo 1º, se señala que es su finalidad lograr la competitividad del sector turístico basándose en la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y servicios turísticos y potenciando el nivel de profesionalidad y cualificación del personal encargado de la prestación de los mismos. Toda una declaración de intenciones, fiel reflejo de la sustitución de los antiguos criterios de competitividad basada en los precios por competitividad basada en la calidad final del producto. Tampoco debe pasarse por alto la significación que posee la referencia a la cualificación y formación del personal, materia ésta de importancia innegable pero que ha sido objeto de un tradicional olvido en nuestro País tanto por el sector público como por el privado.

Significativa es también la incidencia que la idea de calidad va a tener sobre la organización administrativa del turismo andaluz. El primer artículo que cabe traer a colación es el 12, referido a la Oficina de la Calidad del Turismo: «Se crea la Oficina de la Calidad del Turismo como órgano de titularidad pública que, contando con la participación de los agentes económicos y sociales y representantes de los consumidores y usuarios, tiene por finalidad velar por la efectividad y garantías de los derechos que la presente Ley reconoce a los turistas y garantizar la calidad de los servicios turísticos que se presten en Andalucía».

La importancia de este precepto es particular ya que supone la creación de un organismo público dedicado a velar en exclusiva por la calidad turística con las consecuencias, jurídicas y de gestión que ello conlleva (17). Dada la dimensión adquirida por la calidad, la especialización de la Administración en esta materia resulta obligada. No debería tratarse de meros órganos asesores. Deben tener una función asesora pero junto a ella también deben tener una función ejecutiva (inspectora, otorgamiento de distintivos) y una muy significativa función de investigación y formación.

(17) La Ley recoge como funciones de la Oficina de la Calidad las siguientes: a) Analizar toda la información de interés relacionada con la prestación de servicios turísticos; b) Velar por la calidad de los servicios turísticos que se presten en Andalucía; a tal efecto realizará estudios y formulará propuestas a la Consejería competente en materia turística sobre los criterios para otorgar distintivos a aquellos servicios o establecimientos turísticos que lo merezcan por su especial calidad, todo ello de acuerdo con los requisitos que se fijen reglamentariamente; c) Investigar y analizar los aspectos económicos, sociales, laborales, o de otra índole que puedan incidir en la calidad del turismo, potenciando dicha investigación por parte de otras administraciones y entidades.

Una cuestión de gran importancia será determinar el alcance de la participación del sector privado en este organismo. Puede reducirse al ámbito consultivo o extenderse a las funciones ejecutivas o a alguna de ellas. En cualquier caso, el poder público en ningún caso puede olvidar que el éxito de la política de calidad depende en gran medida de la eficacia social que adquiera. Sólo si es legitimado socialmente el producto de calidad, la política tendrá éxito.

La referencia administrativa debe aludir también al concepto andaluz de municipio turístico, aunque de forma evidente este concepto se solape con la gestión territorial. El artículo 6 de la Ley, al regular el municipio turístico establece que «constituye la finalidad esencial para la declaración de municipio turístico el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento». En consonancia con esta idea, la legislación andaluza buscará en el desarrollo del municipio turístico la consecución de un turismo de calidad total (18). En cualquier caso, no debe pasarse por alto la indudable significación de la vinculación que se establece entre la idea de calidad y los servicios turísticos municipales. No se trata en esta ocasión tanto de un producto turístico como de la calidad en la acción pública de la Administración que en última instancia va a ser gestora de la gran mayoría de los recursos turísticos. Ello es de doble importancia. Por un lado, porque resalta la indudable trascendencia que para una efectiva política de calidad tiene la gestión pública y, singularmente, en el último eslabón de la misma, el municipal. Por otro, porque llama la atención sobre una vertiente de la calidad que no debe pasar desapercibida. La calidad no debe ser, en ningún caso, un concepto estrictamente ligado al producto turístico privado. La calidad de la oferta turística va a depender en gran medida de la acción pública, de la gestión pública sobre el conjunto de estructuras sobre el que descansa la oferta turística. Este dato es fundamental porque debe abrir una perspectiva nueva a la política de calidad. Son las administraciones las primeras que deberían asumir como propios los retos que desean desarrollar en el sector privado.

En relación con la gestión territorial de la idea de calidad, dos son los preceptos que deben traerse a colación de la norma andaluza. En primer lugar, el artículo 16 relativo a las Zonas de Preferente Actuación Turística. De acuerdo con el mismo, la declaración de la zona conllevará la redacción de un Plan de Actuación Turística Integrada que, entre otras cosas, contendrá: «La oferta turística básica y complementaria y la estimación cuantitati-

(18) Vid Decreto 158/2002, de la Junta de Andalucía, de 28 de mayo, de Municipio turístico.

va y cualitativa de dicha oferta, en función de las previsiones sobre la demanda y sus características socioeconómicas».

En segundo lugar, el artículo 17 relativo a los Programas de Recualificación de Destinos establece: «1. Aquellas comarcas y áreas territoriales que se vean afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento, de la fragilidad territorial o que soporten un nivel excesivo de densidad turística, podrán ser objeto de PRD, con criterios de recuperación ambiental, de mejora de calidad, de dotación de infraestructuras y aquellos otros criterios orientados a establecer el equilibrio estructural».

De lo señalado en ambos artículos puede verse como la declaración inicial, lejos de ser una mera declaración programática al uso, es una declaración de intenciones que se proyecta normativamente sobre todo el texto. La idea de calidad será un concepto interpretativo de primer orden a la hora de aplicar la norma. Nos acercamos, así, a uno de esos principios generales que dan forma a un ordenamiento.

Como no podía ser de otra manera, la Ley establece procedimientos de fomento de la calidad. Así, el artículo 21 establece la posibilidad de crear premios, galardones y distinciones que sirvan como distintivo de calidad. Más significativo es lo dispuesto en el artículo 19.2 que establece que la Junta de Andalucía promoverá campañas para fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico, señalando que la promoción de esa imagen deberá integrar la diversidad de destinos turísticos de la Comunidad.

En el deber de la Ley cabe mencionar la escasa recepción que la idea de calidad tiene entre la relación de derechos que se reconocen al turista. Si bien la Ley alude a la calidad como parámetro de exigibilidad por parte del usuario y contempla la seguridad como uno de los derechos del mismo, cabe pensar que la norma podía haber dado algún paso adicional (19).

Quizá en lógica correspondencia con lo anterior, tampoco el régimen disciplinario es excesivamente elocuente al respecto. En cualquier caso, no debe dejar de mencionarse que el artículo 60 regula como infracción grave

(19) En concreto, este el texto de los derechos reconocidos en el artículo 23 y que pueden vincularse con la idea de calidad: c) Recibir el bien o servicio contratado de acuerdo con las características anunciadas y, en todo caso, que la naturaleza y calidad guarde proporción directa con la categoría de la empresa o establecimiento turístico; d) Tener garantizada en el establecimiento su seguridad y la de sus bienes en los términos establecidos en la legislación vigente; h) Exigir que, en lugar de fácil visibilidad, se exhiba públicamente, conforme a lo establecido en la normativa correspondiente, el distintivo acreditativo de la clasificación, aforo y cualquier otra variable de la actividad, así como de los símbolos de calidad normalizada

la negativa a prestar un servicio contratado o la prestación del mismo en condiciones de calidad sensiblemente inferiores a las pactadas.

Junto a la Ley andaluza, también merece una referencia especial la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de Asturias, que ya desde su Preámbulo hace una expresa declaración de intenciones sobre la consecución de una oferta turística de calidad (20). Es en el artículo 3º en el que se enuncian los principios básicos de la Ley y donde destacan referencias diversas, directas o indirectas, a la idea de calidad. Así, de manera expresa se enuncia como segundo de esos principios la ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias y desequilibrios de infraestructura y la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones, y equipamientos turísticos, armonizándola con las directrices de la ordenación territorial y urbanística y con la conservación del medio ambiente, bajo los postulados de un desarrollo sostenible o, como sexto, el impulso de la modernización y mejora de la calidad del equipamiento turístico de Asturias, la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras en los términos previstos en la legislación vigente y el desarrollo de nuevas ofertas, propiciando los cauces necesarios para la adecuación de las estructuras empresariales de los distintos subsectores turísticos.

Además de los citados, es necesario aludir a la preservación de los recursos turísticos, preservación ha de hacerse conjugar con su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta.

Destacan en la norma asturiana, al lado de los principios mencionados, dos preceptos relativos a cuestiones bien distintas. Así, el artículo 27, al regular los requisitos de los establecimientos turísticos, establece que sus instalaciones se deberán conservar en adecuado estado de calidad, pudiendo, a estos efectos, la Administración turística requerir a los titulares de los mismos la ejecución de las obras de conservación y mejora que resulte necesaria. La calidad, a la que ya nos hemos referido como auténtico principio

(20) Algunas de las manifestaciones más relevantes al respecto del legislador asturiano serían las siguientes: «No obstante la evolución expuesta, la enorme competencia existente impone la necesidad de consolidar e impulsar el sector turístico en Asturias respondiendo a los retos exigidos en materia de calidad e innovación, de ahí la necesidad, sentida claramente por todas las entidades y agentes que intervienen en el turismo asturiano, de acometer la elaboración de un texto legal acorde con las exigencias actuales y futuras del sector». «La Ley... dar respuesta clara a las necesidades de los usuarios, entre las que cabe reseñar la preocupación por la mejora de la accesibilidad y supresión de barreras concebida como factores de calidad». «En cuanto a la inspección turística y al régimen disciplinario, se efectúa una regulación que acorde con los esfuerzos hasta ahora realizados para la consecución de una determinada clientela turística, permita velar por la calidad del producto turístico asturiano, amparando simultáneamente los intereses de los empresarios y profesionales del sector y los derechos de los usuarios turísticos, constituyendo así un instrumento ágil y útil para evitar actividades turísticas clandestinas y la competencia desleal».

general de la norma andaluza, emerge aquí con nitidez como concepto jurídico indeterminado de la mayor relevancia.

Por su parte, el artículo 61 contempla como instrumentos para la consecución de los objetivos de la Ley, entre otros, a los Proyectos de interés regional y a los Programas de calidad e innovación. Son proyectos de interés regional aquellos que por su propia capacidad dinamizadora del turismo y su carácter emblemático pueden constituir referentes de calidad sostenible. Los programas de calidad e innovación, por su parte, son aquellos que tienen por objeto la promoción de los destinos, empresas y productos turísticos en todos los ámbitos del turismo asturiano, en especial a través de la creación y fomento de los clubes y marcas de calidad. De nuevo, la calidad emerge como valor global que cubre toda la oferta turística.

No puede dejar de aludirse al hecho de que la creación por la Comunidad Autónoma asturiana, o por cualquier otra, de marcas de calidad, devuelve con toda la fuerza a la problemática competencial. Siendo innegable la competencia de las Comunidades Autónomas para crear las citadas marcas, ello no puede ser óbice para subrayar una vez más que la consecución de los objetivos que están vinculados a las mismas sólo es posible si se realiza coordinadamente con la política de calidad realizada desde el Estado y el sector privado.

Finalmente, en relación con la Ley asturiana, hay que indicar que el artículo 58 establece medidas de promoción y que el artículo 71 regula, entre las infracciones graves, la realización de reformas estructurales que supongan una disminución de la calidad.

La última Ley que debe ser mencionada es la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja. En esta Ley el núcleo de las referencias a la calidad, numerosas, se encuentra contenido en el Preámbulo. En él se vincula la promulgación de la Ley con la consecución de un turismo de calidad y se establece un vínculo nítido entre calidad y turismo sostenible. Pero lo realmente significativo es una extensa declaración sobre las distintas perspectivas que cubre la calidad turística (21).

(21) Por la fuerte expresividad del texto, merece ser reproducido: «Respecto a la calidad en la prestación de los servicios turísticos, son numerosas las perspectivas desde las que puede contemplarse (del cliente según el tipo de servicio, técnica, estadística, económica...), y también numerosos los sistemas y acciones para garantizarla y certificarla, según la variedad del producto ofertado y de los objetivos perseguidos (planes de excelencia, sistemas de calidad de los hoteles, Clubes de Calidad, etc). Pues bien, esta Ley exige la adopción, tras el estudio y planificación de medidas y sistemas para garantizar la calidad de los servicios turísticos en su acepción más amplia, dado que prácticamente todos los servicios de una comunidad inciden en mayor o menor medida en el turismo, independientemente de que los miembros de esa comunidad sean los beneficiarios habituales de esos servicios. Y en este sentido es importante que el personal em-

El texto del articulado no llega a ser tan expresivo como el Preámbulo, aunque no deja de haber referencias de interés. Así, tras expresar en el artículo 5 que la promoción de un turismo de calidad acorde con las expectativas y necesidades de la demanda es el primero de los objetivos de la Ley, el artículo 7 establece como obligación de los proveedores la de prestar los servicios con la máxima calidad, de acuerdo con la categoría del establecimiento. De nuevo, puede apreciarse como la calidad emerge como principio y concepto jurídico indeterminado.

Por lo demás, las referencias a la calidad se limitan a vincular la información turística con la imagen turística de calidad de La Rioja y a señalar que se potenciará la realización de programas de calidad de la oferta que favorezcan la modernización de las empresas y servicios (22). Finalmente, el artículo 40 establece como infracción grave el incumplimiento de las condiciones de calidad que hubiesen sido pactadas.

Junto a las mencionadas, cabe citar dos leyes más. En la primera, la Ley 10/2000, de 7 de julio, de Ordenación del Transporte en Aguas Marítimas y Continentales, de Cataluña, la referencia al turismo de calidad es marginal y se realiza en el Preámbulo cuando se resalta la importancia económica del transporte de pasajeros para el fomento de un turismo de calidad.

Mayor interés tiene la referencia contenida en la Ley Balear 7/2001, de 23 de abril, del Impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento destinadas a la dotación del Fondo para la mejora de la actividad turística y preservación del medio ambiente. Si bien el texto articulado de la popularmente conocida como Ley de la Ecotasa no contiene referencia a la idea de calidad turística, el Preámbulo tiene a la misma como fundamento de la norma junto, e indisolublemente unida, a la preservación medioambiental. Para el legislador balear, el esfuerzo que se reclama del sector habrá de redundar en la mejora de la calidad del producto turístico a través, principalmente, de la preservación medioambiental. Por otra parte, los planes de modernización de la oferta y de embellecimiento de los recursos habían sido ya en el pasado clara manifestación de mejorar la calidad del producto turístico. Pero todas estas mejoras necesitaban para poder ser continuadas de recursos financieros adicionales, motivo éste de la creación de la Ecotasa.

pleado en el sector tenga el nivel de formación y profesionalidad adecuado, corrigiendo el intrusismo en aquellas profesiones cuyo ejercicio requiere de la titulación académica o autorización administrativa, y la temporalidad de los empleos, derivado del hecho de que son concebidos, en muchos casos, como situaciones transitorias y previas a la consecución de un empleo en otro sector de actividad».

(22) Respectivamente, artículos 20.3 y 26.2.

Con independencia de otras muchas consideraciones que puedan hacerse (23), es necesario hacer notar que el ejemplo balear pone encima de la mesa una cuestión que se antoja será de primera importancia en el futuro de la política turística. Me refiero a la tributación de las actividades turísticas y, en particular, a la creación de tributos estrictamente vinculados a las mismas. Sin duda, el fortalecimiento de los criterios de calidad conlleva fuertes exigencias financieras para los poderes públicos que en muchas ocasiones van a resultar de difícil acometida contando solamente con los recursos tradicionales. Por ello, no parece arriesgado aventurar que el debate suscitado por la Ley balear no va a ser sino el inicio de un debate mucho más amplio.

## V. ALGUNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LO QUE EL DERECHO PUEDE APORTAR A LA CALIDAD DE LA POLÍTICA TURÍSTICA

Como se ha podido comprobar la dimensión jurídica de la calidad turística es todavía marginal. Sin embargo, los reflejos ya existentes demuestran no sólo una notable importancia en sí mismos considerados sino una fuerte capacidad expansiva. En las líneas que siguen se quiere reflexionar sobre cuestiones de indudable transcendencia jurídica y que se encuentran estrechamente ligadas a la idea de calidad. Son cuestiones que sólo desde su regulación jurídica pueden adquirir la dimensión que requieren.

En primer lugar, es preciso subrayar que una de las primeras orientaciones que debe tomar la normativa turística es la de vincular activamente a las administraciones públicas con la idea de calidad. No se trata sólo, aunque es muy importante, que las administraciones dispongan de instrumentos especializados en la garantía y fomento de la calidad, sino que se trata de aplicar los parámetros de calidad a la propia actividad turística de la Administración. Ello debe hacerse desde el convencimiento de que el actuar administrativo contamina, para bien y para mal, toda la actividad turística. Si las actuaciones estructurales de la Administración, inspección, información, infraestructuras, no cubren los niveles de calidad mínimos, difícilmente podrá articularse una política en el citado sentido.

(23) Especialmente relevantes son las que puedan realizarse desde una perspectiva jurídico-tributaria. Sobre este particular puede verse: A. SABÁN, *La fiscalidad del turismo*, ICE 749, 1996; O. BOUAZZA ARIÑO, *Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo*, REDA 113, 2002, pp. 119-135; S. BOKOBO MOICHE, *La fiscalidad de las prestaciones turísticas. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan la «tasa turística»*, «Revista Española de Derecho Financiero» n° 127, 1999.

Tampoco será ajena a esa vinculación entre la idea de calidad y el poder público la necesaria armonía en la articulación de los diferentes niveles competenciales. La calidad tiene, es difícil negarlo, una notable fuerza centrípeta. De esta manera, es plausible pensar que el desarrollo de esta política incremente los niveles de participación en la gestión turística de la Administración del Estado y que refuerce a las Comunidades Autónomas frente a las entidades locales. En cualquier caso, y en paralelo, a esa fuerza centrípeta también hay que señalar que en ningún caso será viable una política que desconozca los necesarios niveles de participación de las diferentes administraciones afectadas.

Al derecho, a la norma jurídica, le corresponderá hacer frente a este significativo reto. La política de calidad turística es una transformación cualitativa de la tradicional política turística y exige una ordenación que supere los tradicionales esquemas de reparto competencial.

Dos aspectos íntimamente ligados a la calidad turística requerirán de un singularizado desarrollo normativo para pasar de la proclama a la virtualidad. Se trata de la formación del personal empleado en las empresas turísticas y de la seguridad. Una adecuada formación emerge como una de las notas más indiscutibles de una política de calidad. Difícilmente puede pensarse en ofrecerse un producto turístico de calidad si la formación del último agente es deficiente. Sin duda, las carencias de nuestro País en esta materia son relevantes. No puede entenderse con facilidad la posición que en una de las primeras potencias turísticas del mundo ocupan los estudios turísticos. Los pasos dados en los últimos años se antojan notoriamente insuficientes. Sólo desde una contemplación global de la inserción de la formación en la política turística será posible acometer una reforma que se antoja imprescindible.

Estrechamente vinculado a la formación se encuentra el régimen laboral de los trabajadores del sector turístico. Las carencias del mismo son notables, bien conocidas y frecuentemente denunciadas. Sin embargo, año tras año la historia se repite. Generalización de la precariedad, con los connaturales e inevitables déficits de formación e insuficiencia y defecto del servicio prestado. No es, sin duda, una cuestión de fácil solución. Requiere la fuerte implicación de los agentes privados y una actitud sensible del poder público. Pero a nadie escapa que se trata de parte del núcleo del problema de la calidad del producto turístico.

Junto a la formación se ha aludido a la seguridad. La seguridad del producto turístico, la seguridad del turista como usuario no es un plus sino una exigencia, un presupuesto. Desgraciadamente, no son escasos los ejemplos relevantes no ya accidentes sino de catástrofes ligadas a la actividad turística. Ni que decir tiene que la primera condición de la calidad es eliminar cualquier asociación entre turismo y riesgo. La actividad turística ha de ser, por definición, segura. Ello implica la necesidad de reforzar sectorialmente las

exigencias normativas tendentes a esta finalidad y, en paralelo, incrementar las labores de inspección y sanción. Lógicamente, la incidencia de la seguridad no es la misma en relación con todas las actividades turísticas. Sin embargo, no debe desconocerse que en los días que vivimos la idea de seguridad lo impregna y domina todo. El ciudadano está especialmente sensible al respecto y cualquier imagen negativa que reciba, especialmente un turista de calidad, puede hacerle desistir del viaje que pensaba realizar. La seguridad no es sólo un deber elemental de los agentes públicos y privados. Es, también, la primera condición para mantener un mercado turístico.

En páginas anteriores se ha aludido a otro terreno en el que al derecho le corresponderá un papel relevante a la hora de articular una política turística de calidad. Me refiero a la fiscalidad turística. Es obvio que una política turística de calidad supone un importante crecimiento de los costes del producto turístico. Asimismo, supone una ventaja para el turista. Por ello, es razonable pensar que una manera de financiar esa política es la de profundizar en la fiscalidad turística. En cualquier caso, la fiscalidad turística 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, calidad), es cada vez más cara. 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 turística 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.

Asimismo, el derecho tiene mucho que decir en relación alguno de los referentes que se han incorporado a la idea de calidad en los últimos años. Así, por ejemplo, la incorporación de la idea de ética a la política turística. En este terreno hay que citar el Código Mundial de Ética, definido por la OMT, en 1999, en Santiago de Chile. Este Código expresa la voluntad de promover en todo el mundo un turismo internacional equitativo, sostenible y responsable, que beneficie a todas las partes: poder público, operadores turísticos, turistas, población local, sociedad civil.

Otro ejemplo que puede traerse a colación es el del desarrollo del turismo social, un desarrollo que en algunos casos se acerca a la búsqueda de un derecho universal a las vacaciones. Significativa en este sentido es la política turística francesa que parte de declarar el turismo como aspiración legítima y factor de integración social. Así, La Ley nº 98-657 de 29 de julio de 1998, establece que el turismo tiene que estar integrado en las políticas contra la exclusión. Se perfila como principio-derecho el de vacaciones para todos.

Forma parte muy significativa de esta dimensión social de la política turística, y muy ligada al derecho, la de favorecer un turismo accesible, eliminando las barreras que obstaculizan a los discapacitados. En relación con este punto hay que mencionar la Orden de 30 de junio de 2000 del Gobierno Vasco, en virtud de la cual la eliminación de barreras se vincula a un derecho universal de acceso de todos los ciudadanos a la oferta turística vasca.

Finalmente, no queda sino volver a insistir en la importancia que el derecho en sí mismo tiene para la calidad turística. La importancia de normas que regulen de manera global el turismo, que hagan derecho de una política pública. La necesidad, consecuente, de disponer de un marco normativo claro y armónico que evite las incertidumbres y las confusiones. En este punto, caben dos reflexiones adicionales.

La primera de ellas hace referencia a la necesaria traducción jurídica de la exigible colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, quizá debería pensarse, en el marco de la citada colaboración, en pactar una norma marco, una norma de bases, que fijase las características generales y comunes del turismo español. Un texto que sirviese tanto como imagen de la unidad del turismo español y de la homogeneidad de sus exigencias como compromiso interno de las Comunidades Autónomas para lograr los niveles de calidad que es lo que hay que exportar. Una norma perfectamente compatible con la autonomía de cada Comunidad Autónoma para determinar los perfiles propios y particulares de su política turística.

La segunda, como no podía ser de otra manera, hace referencia a la necesidad de tener presente la referencia europea. El turismo de calidad no puede ser independiente del proceso de construcción europea. Formación, movilidad de turistas y trabajadores, información, transporte, protección medio ambiente, protección de consumidores y usuarios, turismo social... Todo ello exige una cooperación rigurosa entre los Países miembros. El proceso de ampliación europea introduce un nuevo factor ya que para muchos de los Países que se incorporan el turismo es un muy importante elemento de desarrollo. El legislador español, estatal o autonómico, ha de estar despierto frente a exigencias y posibilidades que abre el ordenamiento europeo. Por otra parte, desde España ha de procurarse que el acervo comunitario contribuya cada vez con mayor claridad al desarrollo de políticas de calidad.

Las cuestiones mencionadas son sólo ejemplificativas del inmenso terreno que al derecho le corresponde en relación con la calidad turística. No es exagerado decir que este cambio sustancial en la política turística ha de suponer la consolidación definitiva del derecho del turismo. De su mano, este derecho, valga su expresión se normativizará definitivamente, ampliando considerablemente los terrenos de su expresión.