

DEPARTAMENT DE DRET I ECONOMIA INTERNACIONALS

PROGRAMA DE DOCTORAT
"ESTUDIS INTERNACIONALS"

TESI DOCTORAL

EL PROCÉS DE CONVERGÈNCIA DE LES
POLÍTIQUES TURÍSTIQUES DE LA UNIÓ
EUROPEA

RAMON ARCARONS I SIMON

DEPARTAMENT DE DRET I ECONOMIA INTERNACIONALS

PROGRAMA DE DOCTORAT
"ESTUDIS INTERNACIONALS"

TESI DOCTORAL

EL PROCÉS DE CONVERGÈNCIA DE LES
POLÍTIQUES TURÍSTIQUES DE LA UNIÓ
EUROPEA

RAMON ARCARONS I SIMON

EL PROCÉS DE CONVERGÈNCIA DE LES
POLÍTIQUES TURÍSTIQUES DE LA UNIÓ
EUROPEA

A Glòria,
per tot

SUMARI

Agraïments.....	11
Pròleg.....	13
Introducció.....	19
1. Naturalesa i característiques de la política turística. Aspectes competencials i organitzatius.....	29
1.1. Aspectes competencials i organitzatius.....	31
2. La política turística de la Unió Europea: l'origen d'una política absent en els Tractats fundacionals.....	41
2.1. Primeres orientacions per a una política comunitària de turisme	46
2.2. Acció comunitària en matèria de turisme.....	56
3. La Directiva 90/314/CEE del Consell, de 13 de juny de 1990, relativa als viatges combinats	67
3.1. Gènesis de la Directiva.....	72
3.2. Contingut.....	82
3.3. La regulació interna en matèria d'agències de viatges.....	90
3.4. L'Estat actual de la legislació.....	94
4. El desenvolupament de la política de la C.E. en el sector turístic.....	101
4.1. Primeres recomanacions i resolucions	103
4.2. L'Any Europeu del Turisme	108
4.3. De l'Any Europeu del Turisme al Tractat de la Unió Europea.....	112
4.4. Pla d'accions comunitàries a favor del turisme.....	117
5. El turisme i les "altres polítiques": l'existència de mesures indirectes com a una política turística de fet.....	129
5.1. Turisme i Transports: un política comuna.....	134
5.1.1. Objectius de la P.C.T.	137
5.1.2. Implantació de la P.C.T. Situació actual	139
5.1.2.1. Transports terrestres.....	140
5.1.2.2. Transport per ferrocarril	142
5.1.2.3. Transport per carretera	145
5.1.2.4. Transport marítim.....	150
5.1.2.5. Transport aeri.....	154
5.2. De la Política Agrícola Comuna (PAC) al turisme rural	160
5.2.1. Una aproximació a la política comunitària sobre turisme rural.....	163
5.2.2. Definicions i característiques del turisme rural	166
5.2.3. El turisme rural una necessitat per a la comunitat	171
5.2.4. Els ajuts comunitaris al turisme rural	174

6. La Política Mediambiental de la Unió Europea i el turisme	183
6.1. Efectes del turisme sobre el medi ambient.....	188
6.1.1. Anàlisi dels aspectes positius i negatius	191
6.2. Mesures correctores i preventives.....	198
6.2.1. La planificació de l'ús del sol	198
6.2.2. Avaluació de l'impacte ambiental.....	202
6.2.3. El dret ambiental de la Unió Europea i les activitats Turístiques.....	206
6.3. La mediterrània i el mediambient. Les responsabilitats del turisme mesures correctores i preventives	214
6.4. Relacions e interrelacions entre turisme i medi ambient	220
7. La realització del mercat interior un marc favorable pel desenvolupament turístic.....	225
7.1. Supressió dels controls fronterers	229
7.2. Supressió de les fronteres fiscals	234
7.3. Millora de les condicions de cooperació transnacional entre Empreses	236
7.4. Instauració de la llibertat d'establiment i de prestació de Serveis	240
7.5. Mercat interior, U.E.M. i Turisme	246
8. La política de protecció als consumidors: els turistes també són consumidors.....	251
8.1. Els turistes també son consumidors	257
8.2. Les directives "turístiques" de consum	259
8.2.1. Directiva sobre viatges combinats	261
8.2.2. Directiva sobre propietat compartida	262
8.2.3. Directiva sobre clàusules abusives en els contractes celebrats amb els consumidors	265
8.2.4. Directiva sobre la protecció dels consumidors en Matèria de contractes a distància	267
8.3. La protecció de la salut i seguretat física del turista	269
9. Les accions comunitàries a favor del turisme i els seus efectes directes e indirectes	273
9.1. El turisme: programes, propostes e iniciatives.....	274
9.2. El turisme i els seus "efectes exteriors"	284
10. El Llibre Verd sobre el paper de la U E en matèria de turisme: convergències i divergències	287
10.1. El Llibre Verd: marc de les intervencions i propostes d'actuació.....	290
10.1.1. Accions de la Comunitat en matèria de turisme	291
10.1.2. El valor afegit comunitari en matèria de turisme.....	295
10.1.3. Perspectives d'evolució i propostes d'actuació de la UE en matèria de turisme	299

10.2. El Llibre Verd: el debat de la política comunitària en matèria de turisme.....	302
10.2.1. Les Institucions de la UE i el Llibre Verd	303
10.2.2. Els Estats membres i el Llibre Verd	307
10.2.3. Les organitzacions independents i el Llibre Verd	313
10.3. La Conferència Intergubernamental de 1996 i el turisme	318
13. El primer programa plurianual a favor del turisme europeu "PHILOXENIA" (1997-2000): un procés difícil i discutible.....	325
Conclusions.....	341
Legislació	361
Jurisprudència	372
Bibliografia.....	373

AGRAÏMENTS.

El nombre de persones que ha contribuït a la realització d'aquesta tesi és tant important que citar-los a tots sigui una tasca feixuga i "perillosa"; ja que no voldria que cap d'elles quedés en l'oblit. La meva família, animadors i seguidors discrets de la realització de la tesi, han compartit els moments de dificultats i, a vegades majors del que inicialment eren previsible, al llarg d'aquests anys.

Juntament amb tot aquest suport sentimental, la meva dona Glòria ha carregat, també, amb la ingrata tasca de llegir, i encertadament comentar, innumbrables esborranys sobre un tema que, des de la seva formació de Diplomada en Turisme, coneixia amb una certa profunditat; aportant, al mateix temps, totes aquelles crítiques que han ajudat a agilitar la lectura del text i la comprensió de tots aquells aspectes que podessin quedar menys clars.

Durant els més de tres anys que m'ha portat escriure aquesta tesi, l'Escola Universitària d'Hosteleria i Turisme CETT, el meu CETT de tota la vida, ha seguit essent la institució de suport principal; ells són també una part principal d'aquesta obra. La meva formació és jurídica, però també turística. Al CETT vaig estudiar turisme, i durant el curs 1979-80 vaig començar el meu primer curs com a professor de l'assignatura de Dret Administratiu Turístic, vint anys després continuo essent professor titular del CETT, ara EUHT CETT.

El Departament d'Indústria, Comerç i Turisme, de la Generalitat de Catalunya, va creure també amb aquesta tesi doctoral, i ho va fer amb la concessió d'una beca per a la seva realització, decisió que m'honora i a la que sempre estaré agraït. A totes les persones del Departament de Turisme els hi dec l'ajut, la col·laboració i la paciència que han tingut a l'hora d'atendre les meves sol·licituds durant l'estudi, documentació i redacció de la tesi. A Josep Maria Recasens i Soriano, amic i col·lega d'identitats turístiques.

A Gaspar Espuña i Berga, el meu amic, amb el que comparteixo des de fa tants anys, vida i professió; la professió turística i el CETT fa anys que ens va unir, les vicissituds de la vida han estat compartides des de fa ja molts anys.

El director de la tesi, Doctor Ramon Viñas i Farré, que fou un dels meus professors en la Llicenciatura en Dret, ha estat el millor director, oferint-me valuosíssimes orientacions en moments difícils e importants que m'han ajudat a continuar el meu projecte.

Dins del món acadèmic, per últim, voldria destacar al Doctor Francesc Granell, atent lector de la Tesis, i al qual dec tants interessants idees sobre el seu contingut i la seva reestructuració final; i a tots aquells que des de la meua Facultat de Dret (UB) i de la EUHT CETT han col·laborat a que el projecte acabés essent una realitat, una Tesis Doctoral: professors, personal no docent, companys i amics.

Durant aquests anys de Doctorat he tingut moltes vivències, he compartit angoixes, inquietuds i discussions amb molts companys, que com al professor Josep Blanes i Sala, vingut des de Sao Paulo per a realitzar els estudis de doctorat, m'han aportat un bagatge difícil d'oblidar.

A Josep Ramon Iglesias i Tovar, amic, company i professor, sempre tant a prop dels seus amics i companys.

A tots aquells que des de les aules, la professió i l'amistat un dia varen creure que avui aquesta Tesis Doctoral seria una realitat.

PRÒLEG.

Els dies 23 i 24 de novembre de 1987 es celebrà a Brussel·les la Conferència sobre el Turisme: HORIZÓ 1992, sota l'organització de la Comissió de les Comunitats Europees. Aquest es el moment en que neix el meu interès acadèmic i també personal, per un tema com es el de les relacions e interrelacions entre les diferents polítiques turístiques que d'una u altre forma troben en el sí de la Unió Europea un lloc on desenvolupar-se.

La meva participació en l'esmentada conferència fou com a membre del Centre d'Estudis Tècnics Turístics (CETT) de Barcelona, al qual segueixo vinculat després del temps transcorregut com a professor titular de Dret Turístic, Transport de Viatgers i Política Turística (EUHT CETT, centre adscrit a la Universitat de Barcelona).

Finalitzada la conferència, i ja de tornada a Barcelona, el CETT em va encomanar el projecte d'incorporar els temes vinculats a Europa i al Turisme en el pla d'estudis propi de la carrera de Tècnic d'Empreses i Activitats Turístiques. El projecte es materialitzà, uns mesos després, amb la posta en marxa del seminari "El turisme i la CE", que durant el curs següent acabaria convertint-se en assignatura, ja integrada en el vigent pla d'estudis.

Aquesta sèrie d'antecedents i la meva vinculació als temes descrits, comportaria en el moment d'integració dels Estudis Superiors de Turisme a la Universitat i la posta en marxa del Pla d'Estudis de la nova Diplomatura en Turisme, la incorporació de dues assignatures que avui formen part de la majoria de Plans d'Estudis de les nostres Universitats: Transports de Viatgers i Política Turística.

Les noves assignatures formen part d'aquesta trajectòria, considerant-se com a matèries imprescindibles per a tots aquells que vulguin desenvolupar el seu futur

dins del marc de les empreses i activitats turístiques, en un mercat turístic caracteritzat per la seva forta component intracomunitària, essent aquests escenaris el lloc on els professionals turístics desenvolupen des de fa molts anys les seves activitats principals.

La reflexió constant d'aquests anys de treball, sobre els temes de "turisme i UE", m'ha portat a traslladar aquestes experiències a un nivell superior, per a mi molt important, la Tesi Doctoral. Des de la meua posició de professional com a docent, en la EUHT CETT, i la formació de llicenciat en dret, però també de tècnic d'empreses turístiques.

Que es el turisme?, Que entenem per política turística?, Que son les polítiques turístiques?, ... Es necessària una organització turística?, Com cal organitzar el turisme?, La Unió Europea ha de jugar algun paper en el sector turístic?, ... Totes aquestes qüestions es plantegen sovint entre els mateixos professionals del sector turístic, existint diferències substancials entre els mateixos professionals, ja que no hi ha una sola resposta en cap dels casos, depenent del lloc on es trobi el professional i dels diferents interessos turístics que cadascun defensi.

Aquestes mateixes qüestions quan transcendeixen dels àmbits estrictament turístics resulten encara més difícils de respondre. Les estructures, organitzacions i relacions diverses que genera el turisme en les diferents polítiques locals, regionals, nacionals i comunitàries, generen particularitats que malgrat la importància del sector turístic acostumen a ser desconegudes per a la majoria de ciutadans.

D'altra banda, en moltes ocasions, els mateixos professionals del sector turístic converteixen en discussions merament "identitàries" conceptes com: "turisme", "competències turístiques", "organització turística", "intervencionisme", "regulació", "autorregulació", "paper de l'Administració Pública en el turisme", ... o el mateix paper del turisme en el si de la Unió Europea.

El paper del turisme a la Unió Europea es en si mateix un reflex d'aquestes petites o grans contradiccions. Des de la meua condició de jurista i també de tècnic turístic es des de fa anys (1987) una de les meves principals dedicacions, tant en el terreny de la investigació com en el de la docència. Es per això que crec en la importància del turisme, i consegüentment, també, en el turisme a la Unió Europea, ja que els ciutadans de la UE son "turistes europeus" i majoritàriament "turistes a Europa".

D'acord amb aquesta realitat, es fa cada vegada més evident la existència de polítiques comunitàries en les que el turisme té un paper protagonista, això es el que podríem definir com a polítiques turístiques de la UE.

Davant d'aquesta realitat, el turisme pot convertir-se en un bon exemple per a poder analitzar les possibilitats d'aplicació del principi de subsidiarietat en el desenvolupament de les futures actuacions turístiques de la Unió Europea, en aquest cas, i fins ara, no essent el turisme competència comunitària. Les actuacions de la Unió Europea, durant aquestes dècades s'ha limitat a desplegar un conjunt d'accions de caràcter horitzontal consistents en assegurar les iniciatives destinades a d'altres sectors directament relacionats amb el turisme, en existir, en aquests casos, competència comunitària.

Al marge de l'acció de tipus horitzontal que la Unió ve desplegant en matèria de turisme, aquesta podrà adoptar iniciatives que abordin de forma vertical (directament) el turisme, en base a una atribució implícita de competències que poguessin derivar-se de l'article 100 A del Tractat.

L'objecte d'aquesta Tesi Doctoral és el d'analitzar les diferents interrelacions existents entre les actuacions que la Comunitat ha portat a terme dins dels diferents àmbits d'actuació, davant de les nombroses afectacions que pot generar el sector turístic, des de la creació de les Comunitats Europees fins a l'aprovació,

entrada en vigor i posterior desenvolupament del Tractat de la Unió Europea (apartat t de l'article 3), i les possibilitats que planteja per al sector turístic i el seu futur l'aplicació i desenvolupament del principi de subsidiarietat, com a part d'un procés que possibiliti una convergència turística real de les diferents "polítiques turístiques" de la Unió Europea.

És evident que, una possible Política Comuna de Turisme de "iure", passa pel desenvolupament del T.U.E., principalment pel que fa a l'article 3, lletra t, i la seva Declaració 1^a que serà analitzada en darrer lloc, proposant, en tot cas, diferents alternatives per a que el sector turístic pugui tenir el lloc, l'estructura i l'organització que en motiu de la seva importància mereix dins d'aquest procés de convergència i, que iniciat en la dècada dels vuitanta ha de portar al turisme a ésser un dels més importants instruments de la Unió Europea per tal d'aconseguir els seus objectius.

La metodologia que bàsicament s'ha utilitzat per a realitzar aquesta Tesi Doctoral ha estat l'anàlisi de totes aquelles disposicions i documentacions diverses que des de diferents àmbits de la Comunitat s'han anat produint i que directa o indirectament tenen incidència en el sector turístic.

El volum de documentació recollida a través dels diferents centres de documentació europea nacionals e internacionals, degudament analitzat, ha portat a la definició de les estructures i organitzacions de les diferents "polítiques turístiques", que des d'una aparent diversitat, han anat confluint en disposicions i actuacions comunitàries, cada vegada més convergents (80), en un procés de construcció d'una política comuna de turisme, des del moment en que el turisme és introduït com a un dels àmbits d'activitat de la Comunitat (lletra t, article 3, del T.U.E.).

La recollida d'informació ha estat acotada a partir de la dècada dels 80, ja que és a partir d'aquest moment quan es comencen a produir les primeres actuacions relacionades amb el turisme que, encara que un xic escadusseres, són

l'antecedent més remot de les primeres "polítiques turístiques" de la Comunitat.

El principal problema que planteja aquesta documentació és el seu caràcter de manifesta dispersió, ja que fins molt avançada la dècada no es produeixen actuacions comunitàries que entenguin el sector turístic com a una de les principals indústries de la Comunitat, amb tot el que això hauria de comportar.

És per aquest motiu que, la informació obtinguda constitueix al marge d'un instrument imprescindible per a poder arribar als objectius que es proposen en la Tesi Doctoral, un particular "codi" de disposicions turístiques (directes o indirectes) de la Unió Europea.

INTRODUCCIÓ.

El turisme és avui una de les indústries més grans del món, en la que hi participen la majoria de ciutadans europeus, en tant que usuaris o proveïdors de serveis, majoritàriament dins de la Unió Europea. En aquesta mateixa situació es troben tot un seguit de tercers països, que han vist com el Turisme es convertia en una font molt important d'ingressos per a les seves economies; així com un factor molt important per al seu desenvolupament econòmic i regional.

Aquesta activitat que transcendeix dels sectors tradicionals de l'economia, necessita la posta en comú de tot un conjunt d'aportacions múltiples i variades, i de diferent naturalesa: econòmica, social, cultural i mediambiental, es per això que acostuma a definir-se el turisme pel seu caràcter multidisciplinar.

Per a Jeronimo Luengo Yuste (1992) el turisme més que un fenomen jurídic, és un fenomen sociològic, econòmic i polític. Per conseqüent, segons Adrian Bull (1995) ens trobem davant d'una activitat humana, que abraça el comportament humà, l'ús de recursos i la interacció amb d'altres persones, economies i entorns.

En tot cas, tractar de definir el turisme resulta una operació que comporta, quasi sempre, un cert grau de controvèrsia, malgrat que l'objectiu d'aquesta tesi no sigui precisament el de resumir o explorar les definicions proposades per diferents autors fins al moment present; caldrà acceptar el fet de que no s'ha produït una sola definició que sigui capaç de generar satisfacció plena arreu del món.

En l'actualitat la Unió Europea continua mantenint una posició de clar liderat en el turisme internacional, malgrat que en els darrers anys s'ha produït una progressiva reducció de la seva quota dins del mercat mundial¹.

¹ AGUILÓ PÉREZ, E. *Introducció a l'economia ...*, ob. cit., pp. 48-49 detalla aquestes qüestions: "A nivell sectorial, només Europa creix per sota de la mitja com a zona receptora i es manté la tònica d'ascens del Sud-est i l'Est Asiàtic així com el Pacífic. A elles cal afegir la subregió del Carib en la zona americana ...".

Segons el darrer informe de la Organització Mundial del Turisme (OMT) s'estima que el nombre de turistes estrangers es triplicarà a nivell mundial l'any 2003 i es duplicarà durant aquest mateix període a Europa. Actualment, els principals països receptors de turistes internacionals son França amb 70 milions anuals, Espanya, amb prop de 50 milions, i Estats Units, amb més de 46 milions².

D'ací a vint anys, segons estimacions de la OMT³, aquesta "distribució turística" haurà variat de forma considerable; Xina serà el líder mundial en nombre d'arribades de turistes, amb 137 milions, seguit d'Estats Units, que rebrà 102 milions, França amb 93,3 milions, i Espanya amb 71 milions.

La penetració de les activitats turístiques en l'estructura econòmica europea és un fet constatat i, el seu protagonista, la participació o el paper de les activitats turístiques en el conjunt de l'economia es fa evident, segons mostren els paràmetres bàsics que s'utilitzen convencionalment per a mesurar el significat de cada tipus d'activitat econòmica en el conjunt de l'economia: la població activa i l'aportació al PIB, com a variables bàsiques, per citar-ne algun exemple⁴.

La gran expansió que el turisme, tant internacional com nacional, ha vingut experimentant a partir de la II Guerra Mundial ha suposat el fet de que el Turisme acabés convertint-se en una de les majors fonts d'ingressos per a les economies dels països europeus i, conseqüentment per a la mateixa Unió Europea.

El creixement previst es, si més no, més important si tenim en compte que en el 1999 ha hagueren en el mon 635 milions de turistes i que aquest sector econòmic generà uns ingressos de 67,6 bilions de pessetes⁵. Segons aquest informe,

² Les darreres estimacions de la OMT indiquen que les arribades internacionals varen créixer entre 4 i 5% al 1999 i es varen xifrar en prop de 670 milions.s

³ Segons manifestacions del Secretari General de la OMT, Francesco Frangialli, en la World Trade Market de Londres "la regió d'Àsia i el Pacífic serà la destinació turística del nou mil·leni . Així, l'arribada de turistes internacionals a aquesta zona creixerà un 86,6% entre 1998 i l'any 2000, arribant als 93 milions de turistes. En el 2010, aquesta xifra creixerà fins a 195 milions i arribarà als 397 en el 2020.

⁴ HOLLIER, R.; SUBREMON, A. Le tourisme dans la communauté européenne. Presses Universitaires de France. 2e édition. París, 1992.

⁵ LA VOZ DE LA HOSTELERIA Y EL TURISMO. Barcelona, 1-2-2000. pp. 8-9.

Europa és la principal zona d'origen i destí dels fluxos turístics internacionals, tant en arribades/sortides, com en ingressos e intercanvis comercials internacionals.

No obstant, malgrat que la U.E. continua essent un dels destins preferits del turisme mundial, la participació d'Europa en el turisme internacional ha estat disminuint en termes relatius els darrers anys (entre 1990 i 1996 els ingressos s'han reduït en un 7 per 100 i les arribades en un 4 per 100).

Aquesta constant erosió (fa només 20 anys la participació d'Europa en el mercat mundial era d'un 70 per 100) ha estat ocasionada per la competència internacional procedent de destins més llunyans i exòtics (Àfrica, Amèrica del Sud, Pacífic, Orient) i pel desenvolupament del transport aeri.

Tanmateix, resulta prou evident que, malgrat aquesta certa erosió en les taxes de creixement del turisme mundial, estem en un període de forta expansió que es fa palesa en l'ascens, fins ara no tant manifest, de les ganes de viatjar dels ciutadans dels països desenvolupats que sembla no haver tocat sostre.

D'altra banda, veiem com s'incorporen a aquest fenomen nous ciutadans que procedents dels països en vies de desenvolupament tenen ja al turisme com un bé més de consum. Aquest nou escenari, l'han posat ja de manifest les prediccions portades a terme per l'Organització Mundial del Turisme (OMT) en l'horitzó de l'any 2010⁶.

El turisme afecta a la meitat de la població europea, essent ja quelcom substancial en la vida quotidiana de milions d'uropeus. La importància del turisme ha generat tradicionalment la preocupació dels Estats pel seu creixement i desenvolupament. Es difícil, a hores d'ara, que el turisme pugui deixar indiferent a la majoria de governs, ja sigui en els seus àmbits internacionals, nacionals, regionals o locals.

⁶ OMT, Global tourism forecast to the year 2000 and beyond. Europe, 1994.

No obstant, l'intervencionisme estatal en la indústria turística es una pràctica recent i que s'ha produït de forma no homogènia al llarg d'aquestes darreres dècades.

S'estima que a finals del proper decenni, els llocs de treball dels sectors de viatges i turisme hauran augmentat en uns dos milions i representaran més del 9 per 100 de l'ocupació total en la U.E.; llavors el turisme s'haurà convertit ja en l'activitat econòmica més important de la Comunitat⁷.

La Organització per a la Cooperació Econòmica Europea (OCDE), publicà referent a aquests aspectes un informe "Desenvolupament Turístic i Creixement Econòmic al 1996", en el que es portava a terme un acurat anàlisi sobre el paper dels governs en el turisme i les implicacions polítiques.

L'informe de l'OCDE feia especial incidència en el fet de que els governs disposaven de diferents opcions per a formular les seves polítiques turístiques:

1. Decidir la taxa de creixement adequada que es desitgi per al sector turístic: el foment d'un turisme de masses o la preferència per un creixement més lent, però selectiu.
2. Les funcions respectives dels sectors públic i privat en quant al desenvolupament.
3. El grau de prioritat que gaudirà el turisme en els plans de desenvolupaments nacionals i regionals.
4. Donar un tractament al turisme similar al de qualsevol altre sector en creixement, o be optar per un règim administratiu i creditici especial, donada la naturalesa d'aquesta indústria.

⁷ WTTC, "Travel and Tourism – Jobs for the millenium", Londres, 1997.

La reflexió general sobre el paper de l'Estat en l'activitat econòmica, adquireix sense cap mena de dubtes en el sector turístic unes característiques molt especials derivades de les pròpies particularitats de l'esmentat sector.

El turisme, al capdavant, ha estat un factor de gran dinamisme que ha determinat el canvi del model econòmic i social, creant una realitat productiva, social i econòmica que ha acabat convertint-se en un dels sectors estratègics d'aquest final de segle.

A un nivell més concret, però, la definició del turisme com a activitat econòmica no resulta ser massa clara i alhora presenta interrogants: la consideració com a indústria o com a servei, la identificació o no com a sector propi o, entre d'altres dificultats, la juxtaposició o no de les diferents activitats turístiques (hoteleria, viatges, restauració, transports) a l'hora de classificar les activitats econòmiques i d'avaluar-ne la participació en la producció i la comptabilitat nacional.

Tractant-se d'una activitat que comporta desplaçament, ens trobarem davant d'una activitat de caràcter internacional; el desplaçament de corrents turístiques d'un país a un altre i les relacions públiques i privades que s'estableixen entre ells a través dels Estats, organitzacions, empreses i particulars, fan que el turisme s'integri plenament en les relacions internacionals⁸.

El Tractat de Roma (TCE) no donà cap poder específic al Consell de Ministres per tal de poder actuar en el camp del turisme⁹. Tot això, resulta sorprenent, si tenim en compte que les economies dels membres fundadors de la Comunitat, especialment la d'Itàlia i la de França, es beneficiaven i es continuen beneficiant de forma molt substancial del turisme en l'actualitat¹⁰.

⁸ MONTANER MONTEJANO, J. Estructura del mercado turístico. Ed. Síntesis. Madrid, 1996. pp. 47-56.

⁹ Considerant la importància econòmica, social i cultural que des de fa ja dècades té el turisme, és sorprenent que les polítiques desenvolupades hagin estat tan poques i aquestes relativament recents.

¹⁰ ROBINSON, G.; MOGENDORFF, D. "The European tourism industry-ready for the Single Market?". Int. J. Hospitality Management Vol. 12 No. 1, pp. 21-31, Londres, 1993.

L'article 2 del TCE assigna a la Comunitat europea la missió de promoure unes relacions més estretes entre els pobles i els Estats que en ella es reuneixen; que aquesta no és l'única missió ni el darrer objectiu.

És en aquest marc, segons Sidjanski (1985) on ja des dels inicis de la Comunitat es mou el turisme que, malgrat no haver estat suficientment reconegut, ajuda al compliment d'aquests objectius i finalitats; ja que al posar en contacte els pobles d'Europa, constitueix a la vegada una aportació fonamental per a la consecució de la més plena integració europea.

El tractament comunitari d'una matèria tant important com el turisme podria ser, sense cap mena de dubtes, un dels millors instruments per a la necessària consecució de la més plena integració europea.

El turisme és una activitat econòmica i social caracteritzada per la seva naturalesa multidisciplinària i que presenta interconnexions de tot tipus amb d'altres activitats. Conseqüentment, es tracta d'una activitat horitzontal que exigeix un plantejament horitzontal en el seu tractament.

No obstant, aquesta possible intervenció comunitària ha de ser analitzada des de les especials formes d'ordenació i organització turística que tradicionalment s'han vingut donant en els mateixos Estats membres que amb "cultures" e "interessos turístics" molt diferents continuen entenent les "competències turístiques" com quelcom propi i sovint d'un elevat interès nacional.

Es així com, l'aplicació i desenvolupament del principi de subsidiarietat es planteja com a un instrument idoni per a que des de la UE es pugui fonamentar la possibilitat d'arribar a una convergència turística europea.

Aquest últim aspecte és reconegut pel mateix Tractat de Maastricht en el seu article 3 t) reconeixent per primera vegada que per poder realitzar els objectius

que li han estat encomanats, la Unió Europea ha d'adoptar mesures en l'àmbit del turisme.

No obstant, el TUE no conté cap atribució explícita de competència, només una declaració (Declaració 1^a del TUE Relativa a la Protecció Civil, Energia i Turisme). Aquesta situació pot caracteritzar-se de forma molt breu afirmant que en l'actualitat la Unió Europea no té competències turístiques, afirmació que si bé resulta exacta cal matisar en tots els seus sentits.

Davant l'absència d'atribució explícita de competència, la UE es limita a desenvolupar una acció horitzontal tendint a assegurar que les iniciatives destinades a d'altres sectors directament relacionats amb el turisme (en particular, el transport, la política regional, el medi ambient, la protecció del consumidor, l'acció cultural, la preservació del patrimoni cultural i natural, entre d'altres), en relació a les quals si que existeix competència comunitària, tinguin en consideració els problemes, necessitats i característiques del sector.

En l'actualitat són varies les Direccions Generals de la Comissió Europea que el laboren polítiques relacionades amb el turisme sobre la base de les seves principals competències i el Directorate D (Serveis, Comerç i Turisme) dins de la Direcció General d' Empresa s'encarrega de coordinar-les¹¹.

Al marge de l'acció de tipus horitzontal que la UE ve desenvolupant en matèria de turisme, aquesta podria adoptar iniciatives que abordin de forma vertical (directament) el turisme, en base a una atribució implícita de competències que pogués derivar-se de l'article 100 A del Tractat.

Aquest precepte habilita al Consell a adoptar, per majoria qualificada, mesures relatives a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i

¹¹ Les antigues Direccions Generals d' "Indústria" i "PIME", la Direcció "Innovació" de la Direcció General "Societat de la Informació" han estat fusionades l' ú de Gener de 2000, donant lloc a la nova Direcció General "Empresa".

administratives dels Estats membres que tinguin per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior.

Ara bé, és necessari tenir en consideració que l'actuació de la UE en aquells àmbits que no són de la seva competència exclusiva, haurà de regir-se pel respecte al principi de subsidiarietat (article 3 B del TUE). Això implicarà, en tot cas, la necessitat d'emprendre estudis exhaustius amb l'objecte d'assegurar-se que l'acció empresa no pugui ser coberta de manera suficient pels Estats membres i que l'esmentada acció no excedeixi lo necessari per aconseguir arribar als objectius del TUE. Entre aquests, el desenvolupament harmoniós i equilibrat de les activitats econòmiques en el conjunt de la UE ocupa un lloc destacat.

En resum, la UE pot regular en matèria de turisme mitjançant el desenvolupament d'accions de tipus horitzontal, és a dir, mitjançant la inclusió de disposicions que tinguin repercussió per aquest sector d'activitat en actes normatius adoptats en el marc del desenvolupament de qualsevol de les seves polítiques, per exemple, la política de transports o la de consumidors entre d'altres.

D'altra banda, la UE pot adoptar Directives destinades a regular directament el turisme en base a la competència que implícitament li concedeix l'article 100 A. No obstant, aquestes accions hauran d'anar precedides d'un estudi exhaustiu, en relació a la seva oportunitat, necessitat i relació amb el mercat interior.

El turisme té en conseqüència unes característiques diferenciadores que en el si de la UE es fan, si cap més evidents. La capacitat d'acció de la UE (acció horitzontal, acció vertical o directa) no implica l'eventual existència d'una competència il·limitada per a regular el sector en totes les seves vessants, tot i que la reforma del Tractat encara no ha arribat.

En aquest cas, caldrà continuar analitzant aquest procés de convergència i les seves possibilitats reals de concreció des de l'aplicació del principi de

subsidiarietat, tenint en compte el caràcter tant especial de les “competències turístiques”, així com la seva particular concepció nacional del turisme, sovint molt marcada pels diferents interessos turístic dels Estats membres de la UE. Aquesta diversitat d'interessos dificulta tradicionalment les múltiples accions que podrien portar a la inclusió del turisme en la llista de competències de la UE, amb l'adopció en el futur d'una base jurídica que li sigui pròpia.

L'anàlisi d'aquest procés inacabat ens porta a un estudi exhaustiu de les diferents accions realitzades fins al moment, la seva necessària coordinació i les diferents alternatives que sorgeixen en el moment en que el sector turístic porta camí de convertir-se en la primera indústria mundial, sempre amb un clar liderat de la UE.

1. NATURALESA I CARACTERÍSTIQUES DE LA POLÍTICA TURÍSTICA. ASPECTES COMPETENCIALS I ORGANITZATIUS.

El problema de les definicions sempre ha estat una molt seriosa dificultat per als analistes e investigadors vinculats al turisme. La naturalesa multidisciplinar de la indústria turística ha comportat tradicionalment greus obstacles a l'hora d'avaluar el seu impacte sobre altres sectors de l'economia. En aquest sentit, s'han desenvolupat algunes tècniques per tal de facilitar la mesura d'aquest impacte però no existeix una definició suficientment acceptada de les components bàsiques de la indústria turística.

La mesura del turisme i la seva elaboració mitjançant estadístiques comporta la necessitat d'establir una sèrie de conceptes i definicions, així com els usos i usuaris de les esmentades estadístiques, les seves categories, els mètodes i les fonts d'informació empleades.

Una de les majors debilitats de les estadístiques de turisme, oficials i no oficial, es la incapacitat de portar a terme un "etiquetatge" adequat o descriure les xifres amb exactitud. Es el cas de la majoria dels registres d'"arribades", tal com publica la OMT en els seus informes recopilats de fonts nacionals, es refereixen a arribades a fronteres. Es molt freqüent que, moltes d'aquestes "arribades" incloguin viatges repetitius pel mateix individu, induint-se a un error ja que els mercats estan composts de clients o consumidors individuals, no d'"arribades" i "nits d'estada".

En el seu Diccionario de Turismo, Montaner, Antich i Arcarons (1998) defineixen el terme "turisme" com "el conjunt de tècniques i activitats encaminades a atraure i satisfer les necessitats i motivacions dels turistes en els seus desplaçaments vacacionals. Per extensió, organització dels mitjans conduïts a facilitar aquests viatges".

D'acord amb la nova definició de la OMT (Conferència de Ottawa, 1993), per "turisme" s'entén el conjunt d'activitats que realitzen les persones durant els seus viatges i estades en llocs diferents als del seu entorn habitual, per un període de temps consecutiu inferior a un any amb finalitats d'oci, per negoci i altres motius, i no per motius lucratiu.

No obstant, al marge del que podem entendre per "naturalesa del desplaçament" (visitant/excursionista/turista, turisme interior/turisme exterior, ...) son moltes altres les components del fenomen turístic, com ho es la finalitat del viatge, que en la majoria dels casos serà l'oci o els negocis.

Malgrat la diversitat dels "turismes" i les diferències entre els components de la indústria turística en funció dels diferents països, hi ha certs subsectors que s'identifiquen clarament amb elements constitutius de l'activitat turística (allotjaments, agents de viatges/tour operadors, transport, compres i fabricació d'artesanía, informació turística, ...).

Per a Valls (1996) el sector turístic ha estat identificat tradicionalment amb dos subsectors: el del transport (mitjans de transport i agències de viatges) i el dels hotels (allotjament), relegant practicament la resta dels negocis turístics a un paper secundari. No obstant, la indústria del turisme es cada cop més amplia i variada i els nombrosos subsectors que integra s'han anat desenvolupant a un ritme més que accelerat. En definitiva, no hi caben ja paper principals ni secundaris.

Per a Vera (1997) el turisme es una pràctica social i col·lectiva que integra mecanismes singulars de relació que afecten a la identitat i a l'espai. Es d'aquesta manera com, segons Hiernaux (1996) el turisme s'haurà de catalogar com a una pràctica social generadora que requereix del fonament espacial per al seu desenvolupament, essent l'expressió de la força del turista les seves exigències respecte del consum que realitza.

El turista determina la qualitat dels bens que consumeix, i no només consumeix bens i serveis sinó que cada vegada intervé amb més concreció a l'hora de crear i recrear els nous productes i serveis, així com els nous espais turístics. Aquests espais han estat i continuen sent per als ciutadans de la UE el territori comunitari, on la majoria de ciutadans de la UE gaudeixen de les seves vacances i dels seus espais d'oci. El turisme europeu es desenvolupa, en conseqüència, dins d'un mercat de bens i serveis que coincideix amb el mercat interior i la seva construcció.

Per conseqüent, cada cop es fa més evident que son molts els aspectes a considerar, ja que el turisme impacte sobre un país en els aspectes econòmics i també en els més socials. Per exemple, no només ens trobem amb el benefici econòmic que el turisme pot generar, sinó que també sabem que pot arribar a generar impactes de tot tipus en el medi ambient, la cultura, la societat, el consum, ... i aquests aspectes requereixen sovint d'una avaluació prudent i mesurada per parts dels governs competents.

El paper que tradicionalment han desenvolupat la majoria de governs en matèria turística contempla diferents aspectes, sovint complexes, si més no tenint en compte els canvis experimentats en les darreres dècades com a conseqüència dels debats existents sobre el paper que ha de jugar l'Estat en la política econòmica general.

1.1. ASPECTES COMPETENCIALS I ORGANITZATIUS.

Per al professor Venancio Bote (1998), investigador i president de l'AECIT, la política turística actual es un edifici en construcció, caracteritzat pel replegament de l'Estat degut a les transferències de competències a les Comunitats Autònomes i a la importància creixent de la Unió Europea.

Tanmateix, si considerem la funció del turisme en les seves diferents

destinacions haurem d'avaluar moltes àrees de la política. Al mateix temps, es important recordar que amb el desenvolupament del turisme els impactes econòmics acostumen a ser immediats. D'altra banda, els canvis socials i culturals es deixen notar en uns terminis més llargs de temps i sovint resulten difícils de reconèixer.

Dins d'aquest context es justifica la importància de la política turística, plantejant-se diferents qüestions, que podríem resumir a l'hora de preguntar-nos la major o menor incidència del paper del govern en el desenvolupament dels negocis turístics en contraposició al sector privat.

En aquesta situació, abordar el problema de les competències turístiques de la majoria dels països resulta difícil; ja que no existeixen alternatives respecte a la intervenció o no de l'Estat en l'activitat turística, no només per la seva complexitat, degut al seu evident caràcter d'horitzontalitat sinó, sobretot, perquè en l'actualitat aquest debat pot inscriure's dins d'un debat molt més ample i complex referit a la configuració de les competències turístiques de l'Estat o, en definitiva, al paper que ha de jugar l'Estat en el sector turístic.

Aquesta reflexió sobre el paper de l'Estat en el sector turístic, es planteja amb més o menys virulència en la majoria dels països. Les solucions son, avui per avui, d'una gran disparitat, malgrat l'existència de països en els que l'Administració Turística creix configurant-se, en moltes ocasions, com a un Ministeri independent (països com Espanya, França, Itàlia, o els mateixos països integrants del MERCOSUR); el que es cert es que la tendència general apunta a una creixent privatització i a una dràstica reducció, inclosa la supressió, de les administracions turístiques.

Es el cas dels Estats Units, on el govern Reagan abolí els Serveis Turístics dels Estats Units, que varen reaparèixer mes tard en versió més modesta amb la denominació d'Agència de Viatges i Turisme dels Estats Units, finalment el govern

Clinton decidiria abolir-lo altre cop els seus organismes turístics federals a finals de l'any 1995. En aquesta tendència també s'inscriuen altres països com Suècia o Canadà. El problema consisteix en definir les seves potencialitats i límits.

En general es pot dir que, alguns governs, especialment en les economies més industrialitzades i orientades al mercat, tendeixen a deixar en mans privades les seves antigues funcions de promoció, i transferir a administracions d'inferior nivell les funcions de caràcter normatiu que encara els hi queden.

No obstant, tant la OCDE com la OMT, han incidit tradicionalment en els seus informes anuals sobre la immensa importància econòmica i social del turisme, la naturalesa d'ample gamma però fragmentada de l'activitat econòmica i les consideracions de desenvolupament regional o comerç exterior que obliguen a l'Estat a prestar atenció a les seves "obligacions turístiques"¹. Consideren aquestes dues organitzacions internacionals que, sense voluntat política, les accions poden resultar descoordinades i reactives, sorgint problemes de tot tipus relacionats amb l'exercici de les "competències turístiques".

En el seu informe anual, la OCDE (1991) manifestava els següents plantejaments, sobre les actuacions dels governs i les seves especials "obligacions turístiques":

"El clima generalitzat avui en dia s'orienta cap a la privatització, però hi ha riscos inherents a la privatització de la promoció i comercialització del turisme nacional. Els governs son responsables de la política del transport

¹ Basades en enquestes periòdiques sobre el paper del govern realitzades per la OMT, la OCDE i els països individuals, les funcions principals d'un Ministeri de Turisme o de les agències sota el control governamental es poden resumir en les següents:

1. Investigació, estadística i planificació.
2. Marketing.
3. Desenvolupament dels recursos turístics.
4. Normativa, inclosa la normativa comercial.
5. Preparació i entrenament de professionals.
6. Facilitació/liberalització.

nacional i de la política econòmica dirigida a maximitzar la contribució del turisme a l'economia de la nació. També constitueix una responsabilitat del govern gestionar els problemes relacionats amb la mà d'obra, les qüestions de la formació dels treballadors, els assumptes relatius als consumidors i les campanyes de conscienciació pública. La provisió de la infraestructura pública e instal·lacions específiques per a la indústria turística, així com la planificació local, la organització zonal, l'ús dels terrenys, la protecció del medi ambient i dels parcs nacionals son altres exemples (inclòs en el cas de que algunes d'aquestes funcions siguin delegades als nivells dels governs locals o municipals).

Si es deixes la promoció i la comercialització turística completament en mans dels sector privat, el resultat podria ser un desenvolupament desequilibrat de les infraestructures i de l'expansió del mercat, amb el risc d'una creixent congestió i de l'augment de la pressió sobre els recursos mediamientals”.

Per tal de definir el paper del govern en matèria turística el professor, Lickorish (1991) resumeix les següents funcions principals del govern²:

1. Formulació de la política i aprovació de l'estratègia pel desenvolupament.
2. Reglamentació, inspecció i protecció del consumidor en els casos en que sigui necessari.
3. Provisió d'un fòrum de consulta, com a base per a la coordinació tant dins del govern com entre els sectors públic i privat. Debut a l'amplitud dels interessos i dels operadors turístics, aquesta es una funció essencial per aconseguir el creixement.

² LICKORISH, L.J. "Developing a single E.T. Policy", *Tourism Management*, vol 12 (3), p. 131.

4. Acció fiscal. Intervenció per a salvaguardar els interessos turístics i garantir que l'impacte de la línia de política fiscal nacional no comporti excessiu gravament per a la població mòbil de turistes. De forma a vegades imperceptible l'acció fiscal pot ser discriminatòria contra el visitant, ja que es dissenya tenint només en compte a la població resident.
5. Suport financer al desenvolupament, especialment mitjançant la provisió d'infraestructures, de la correcció d'errades de mercat i de la implementació de les línies polítiques i econòmiques en les que el turisme pot participar de forma substancial, com per exemple, els ingressos per divises, la creació de llocs de treball i la prosperitat regional, en particular en les àrees més pobres. El turisme també pot aportar un valuós estímul per a la promoció del comerç i del patrimoni cultural.
6. Establiment de les condicions favorables per al creixement del sector privat i en especial dels negocis petits, en l'economia de mercat.
7. Provisió d'estadístiques, informació i assessorament econòmic i en altres matèries que garanteixin la gestió eficaç dels recursos turístics nacionals tant per part del sector públic com per part del sector privat.
8. Promoció de les destinacions nacionals en països estrangers, així com a escala local a través de les autoritats locals i regionals.

La política turística va molt unida al règim polític de cada país, segons les llibertats i drets democràtics que estableixi la Constitució o Carta Magna que ordeni la vida pública.

En aquest sentit, la intervenció de l'Estat en matèria de turisme es molt diversa,

segons cada règim i ordenació política de cada país. Ara bé, sigui quina sigui la forma d'organització i el grau de transferència del paper de l'Estat, es essencial que l'autoritat pública, el govern central, regional o local, pugui arribar a consensuar una estratègia turística global. En general, s'acostumen a plantejar tres nivells d'intervenció turística:

1. Nivell d'intervenció total o absoluta. Aquest nivell es donarà de forma molt especial en tots aquells països amb règims polítics totalitaris, on no existeixin ni llibertats democràtiques, ni iniciativa privada en el sector.

Es l'Estat qui assumeix totes les funcions de l'activitat turística, definida per una economia socialista o de planificació i gestió estatals. Es el cas dels països ex-socialistes que, malgrat la seva evolució cap a formules democràtiques, es troben en importants processos de liberalització en matèria turística. Es el cas de: Cuba, Xina, els països de la ex URSS, etc.

2. Nivell d'intervencionisme parcial o mixt. Aquest nivell el podem trobar en la majoria de països democràtics que disposen d'una activitat turística important, tractant-se generalment de països receptors de turisme.

Per consegüent, l'Estat intervé a través d'organismes públics, en major o menor grau e incidència, en la ordenació, promoció i control de l'activitat turística, deixant al sector privat la llibertat de creació d'empreses i activitats turístiques basades en una economia de lliure mercat. Es el cas de: Espanya, França, Itàlia, Irlanda, Grècia i Portugal.

3. Nivell d'intervencionisme nul o quasi inexistent. Aquesta una situació que es planteja en tots aquells països en els quals l'intervencionisme estatal

en matèria de turisme es molt poc o nul.

En aquests casos, existeix molt poca normativa turística, deixant-se la promoció i creació de infraestructures i oferta en mans de la iniciativa privada, basada en la plena i absoluta llibertat de mercat. L'exemple més característic d'aquest nivell, el podem trobar en la política turística dels Estats Units, Gran Bretanya, Canadà, i la majoria de països de l'àrea anglosaxona i escandinava.

La pluralitat i diversitat de "normes turístiques" i les diferents administracions públiques amb "competències turístiques", ha comportat en les darreres dècades un cert fenomen de "pluja de competències turístiques", sobre una pluralitat de matèries i sectors, en ocasions difícils de coordinar i relacionar, essent diferents les administracions i dispars les competències³.

La matèria de turisme es, doncs, objecte de legislació i ordenació, els seus diferents àmbits o sectors es troben contemplats en la majoria de les nostres legislacions, que han patit en el casa espanyol una evolució constant, a partir de l'aprovació de la Constitució Espanyola de 1978, i dels corresponents Estatuts d'Autonomia.

En moltes ocasions, s'ha pogut confondre el concepte política turística amb una unívoca determinació de competències: la promoció i ordenació del turisme. La Constitució de 1978, així ho contempla en el seu article 148,1, 18^a. Això voldria dir que l'exercici de les competències turístiques podria ser atribuïble a una u altre administració competent.

³ FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: "Competencias en materia turística de las CCAA: reflexiones sobre la sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, del Tr. Constitucional". Revista de Estudios Turísticos, núm. 85. Madrid, 1985. Es comenta en aquest article la primera sentència del Tribunal Constitucional dictada per resoldre el primer conflicte de "competències turístiques" positives números 860, 862 i 865 /1983, formulats respectivament per la Generalitat de Catalunya, el Govern de Canàries i la Generalitat de la Comunitat Autònoma de València, sobre la concessió del distintiu "Recomanat per la seva qualitat" als establiments hotelers.

Aquest plantejament unívoc del, que es el turisme?, ens portaria a pensar en la definició del turisme com quelcom tancat, absolut, ... essent el turisme un fenomen multidisciplinar, amb diferents i variats vèrtex:

- Mercat i Consumidors;
- Medi Ambient, Costes i Urbanisme;
- Nacionalitat, immigració, estrangeria;
- Relacions internacionals;
- Divises i canvi de moneda;
- Transports, Xarxes de transports;
- Marina mercant;
- ...

En el cas del turisme, l'assumpció i/o definició de les denominades competències "exclusives" per part d'una u altre administració presumptament competent podria resultar contraproduent, si no es té en compte la necessitat de coordinació, col·laboració i cooperació de les diferents administracions i òrgans d'aquestes amb polítiques turístiques pròpies.

La gestió pública, d'aquestes "competències turístiques" resulta decisiva per a que determinades "atmosferes", ambients i patrimonis que no es poden crear, ni imitar; es perdin irremeiablement per a generacions futures.

Al examinar aquesta qüestió en la majoria dels països desenvolupats veiem com segons Pearce (1996) existeix la convicció de que el turisme es fomentat pel govern en l'àmbit nacional i regional, però que el sector privat s'encarrega de proporcionar els serveis comercials als turistes. No obstant, aquest no sempre es

el cas, ja que els governs tendeixen ara a facilitar el que es coneix com “ambient afavoridor”, es a dir, la creació d’un marc legislatiu i d’unes infraestructures que afavoreixin el creixement de les activitats comercials.

En el Regne Unit, el govern ha reduït de forma progressiva el seu suport financer directe als patronats de turisme; a Suècia, s’ha suspès la Oficina Nacional de Turisme; el govern d’Estats Units ha tancat l’Agència de Turisme d’Estats Units.

Es evident que aquests exemples son del tot significatius, encara que no tots els països es reconeixen en aquestes actuacions. Malgrat aquests exemples, quasi tots els països receptors reconeixen la necessitat d’establir una presència nacional e internacional en el mercat turístic. Tots els països turístics significatius, excepte Estats Units, tenen organismes representatius del turisme.

Per a Davidson (1999) en països com Espanya, França, Itàlia, Irlanda, Grècia i Portugal, els governs sempre han desenvolupat, i ho segueixen fent, un paper fonamental en el sector turístic. La seva intervenció més important es proporcionar l’aprovació política al tipus i orientació dels objectius de desenvolupament.

En definitiva, es plantegen molts equilibris possibles. En aquesta situació, el problema que planteja la definició de les “competències turístiques” de la majoria d’Estats membres de la UE i de les seves Administracions territorials/locals resulta complex, degut al caràcter d’ ”horitzontalitat” d’aquestes; així com, del procés de convergència de les polítiques turístiques que des de diferents àmbits s’està portant a terme sense l’existència de “lideratges” definits, ni en el si dels Estats membres, ni en la mateixa UE.

L’existència de diferents estructures i organitzacions de distribució territorial del poder en els Estats membres de la UE: Estat, Regions, Comunitats Autònomes, Landers, Departaments, Províncies, Municipis, etc., la dificultat de definir un concepte com el turisme i el seu àmbit competencial; així com, els diferents “interessos turístics”, ja siguin internacionals, nacionals o regionals/locals fan que

el turisme es desenvolupi en moltes ocasions, com es el cas espanyol, en un horitzó de tensions i conflictes.

En aquest sentit, el procés de transferència de les competències de promoció i ordenació turística a les administracions de nivell inferior (regió, CCAA, Lander, Municipi, etc.) augmenta si més no les tensions, ja que les “competències turístiques” globals segueixen en mans d’altres administracions: UE, Estat, CCAA.

Per consegüent, aquests factors influeixen sobre la formació i el funcionament de les organitzacions turístiques de diferents maneres. La interdependència condueix a una necessitat de coordinar els diferents sectors per a aconseguir que el turisme funcioni de forma harmoniosa, essent a la vegada la justificació necessària per a que sigui l’aplicació del principi de subsidiarietat la forma més idònia per a que les actuacions nacionals i comunitàries en matèria de turisme es facin amb una major eficàcia i coordinació.

El procés d’assignació de “competències turístiques” a la UE, amb l’objectiu d’aconseguir una major eficàcia de les seves “polítiques turístiques” ho es en aquest marc de tensió competencial, en funció de la diferent “cultura política” del país, les condicions econòmiques generals i l’adequació d’aquestes al principi de subsidiarietat. En tot cas, l’exercici d’aquestes competències només pot entendre dins d’un marc de “consens” turístic, que es el que amb molt importants disfuncions s’ha vingut desenvolupant en el marc comunitari des de la dècada dels vuitanta.

2. LA POLÍTICA TURÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA: L'ORIGEN D'UNA POLÍTICA ABSENT EN ELS TRACTATS FUNDACIONALS.

L'estudi del turisme planteja, entre d'altres problemes, el de la inexistència d'una clara i precisa definició i per conseqüent, una escassa delimitació conceptual¹. La utilització de termes com, turisme, turista, empresa turística, amb contingut i abast molt variable plantegen tot un conjunt de problemàtiques diverses que, en tot cas, només poden servir al dret si en són objecte d'una definició de caràcter uniforme².

Per altra banda, el dret també requereix de nominacions que fan referència a les diferents manifestacions del fenomen turístic de manera que sigui per a tots comprensible. És cert que, ens trobem davant d'una necessitat comuna per a totes les branques de l'ordenament jurídic, però també ho és que en moltes d'aquestes branques, al menys en els conceptes més essencials, aquests es troben ja assentats des de fa ja molt de temps. En aquest sentit, les manifestacions jurídiques són molt lluny d'arribar als nivells d'aquestes altres branques de l'ordenament jurídic, fins i tot en els seus nivells més primaris.

Per això, resultaria molt difícil definir els conceptes esmentats en aquestes línies. No obstant, és possible fer-se receptor de tots aquells conceptes que a través dels textos estudiats semblaria que s'han anat consolidant.

Tanmateix, no pot oblidar-se que, en moltes ocasions, els conceptes no acostumen a néixer d'una reflexió acuradament elaborada, ja que són els diferents

¹ En un dels primers estudis importants sobre el turisme, BURKART, A.J., MEDLIK, S., Past, Present and Future, LowPnced Edition (Secon edition), Londres, 1981, es senyalar que en qualsevol destinació turística es veuen implicats múltiples interessos. El govern té la responsabilitat de protegir als ciutadans, proporcionant els serveis essencials i establint les condicions adequades per a que les seves institucions, incloses les empreses, puguin funcionar de manera favorable.

² En la pràctica, encara que tots "sabem" què és el turisme, ens resulta molt difícil realitzar una definició clara i que no porti a cap mena de dubte. Les causes d'aquesta relativa indefinició són potser les que manifesta FERNÁNDEZ MARCOS, A. Organización turística. Ed. Antonio Augusto Ramos. Madrid, 1991. pp. 1-3: "el turisme s'expressa sota múltiples aspectes que porten a les persones a viatjar".

legisladors els que els utilitzen e interpreten per circumstàncies diverses, entre les que no hi manca en algun cas l'atzar i la imaginació més o menys escadussera d'aquests. Però això no és obstacle per a que aquests conceptes vagin madurant.

Amb caràcter previ a l'estudi objecte d'aquesta Tesi Doctoral és, doncs, convenient referir-nos, en funció de lo anteriorment exposat, al concepte de *turisme*.

La majoria dels autors que, encara que minoritaris, han dedicat els seus esforços a la investigació del turisme tendeixen a compondre la seves definicions ajustant-se als seus propis interessos i necessitats.

La definició més completa acceptada per la majoria d'autors e investigadors del turisme es deguda a dos professors suïssos, Kurt Krapf i Walter Hunziker. Per als professors Krapf i Hunziker (1942) de la Universitat de Berna, considerats com als fundadors de la investigació turística (en una obra conjunta titulada *Allgemeine Fremdenverkehrslehre*), el turisme és: "... el conjunt de relacions i de fenòmens produïts pel desplaçament i permanència de persones fora del seu lloc de domicili, en tant en quant que els esmentats desplaçaments i permanència no estiguin motivats per una activitat lucrativa".

En una primera aproximació, el Diccionari de María Moliner defineix el turisme com "l'acció de viatjar per plaer"³.

Tanmateix, cal que analitzem les definicions jurídiques que s'hagin anat produint del terme *turisme*. Tal com assenyala el professor FERNÁNDEZ ÁLVAREZ⁴, el legislador espanyol s'ha resistit a definir-lo, limitant-se durant molt

³ MOLINER, M. *Diccionario de uso del español*. Ed. Gredos, S.A. Madrid, 1986. pp. 1410.

⁴ L'estudi més complet de la legislació preconstitucional es troba en el llarg treball descriptiu que FERNÁNDEZ ÁLVAREZ dedicà al turisme: *Curso de derecho administrativo turístico*. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. Editora Nacional. Madrid, 1974. Apunts de gran interès històric poden veure's a: "Aspectos jurídico administrativos del turismo". MARTIN MATEO, R, MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L., VILLAR PALASÍ, J.L. ponència presentada al primer congrés italo-espanyol de professors de dret administratiu, volum editat pel Ministerio de Información y Turismo. Madrid, 1970.

de temps al seu ús reiteratiu donant per sobreentès el seu significat.

La Llei 48/63, ja citada, sobre competències en matèria de turisme formula per primera vegada un esbós de definició del que el seu Preàmbul denomina “fenomen turístic”: “... moviment i estada de persones fora del seu lloc habitual de treball o residència, per motius diferents dels professionals en qui els realitza ...”.

Cal ressaltar que aquesta definició ha estat tradicionalment el punt de partida utilitzat per l'escassa doctrina que ha tractat el dret del turisme⁵.

Amb anterioritat, el Conveni de Nova York, de 4 de juny de 1954, havia definit el turisme utilitzant com a referència al turista: “... tota persona, sense distinció de raça, sexe, llengua o religió, que entri en un territori d'un Estat contractant, diferent d'aquell en que cada persona té la seva residència habitual i resta en ell vint - i - quatre hores, com a mínim, i no més de sis mesos, en qualsevol període de dotze mesos, amb finalitats de turisme, esbarjo, esport, salut, afers familiars, estudi, peregrinacions religioses o negocis sense ànim d'immigració ...”.

Tal com es pot observar, cap d'aquestes definicions brillen per la seva extraordinària precisió, no hi ha dubte que la desenvolupada en la Llei 48/63, resulta bastant més eloqüent que la del Conveni de Nova York que, ni tant sols ha procurat evitar certes tautologies evidents⁶.

No pot oblidar-se les dates en les que es formulen les definicions transcrites, encara més si pensem en les transformacions patides per aquest sector en el temps transcorreguts des de llavors.

⁵ FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J. Curso de derecho ..., ob. cit., pp. 6 i ss; GUAITA MARTORELL, A. Derecho Administrativo Especial. Librería General. Zaragoza, 1966, vol. IV, pp. 131 i ss.

⁶ En l'actualitat, el turisme apareix regulat per les CCAA espanyoles a partir de l'aprovació d'onze lleis generals de turisme. La darrera llei aprovada, Llei 12/1999, de 15 de desembre, del Turisme, de la Comunitat Autònoma d'Andalusia (BOE de 18 de gener de 2000) defineix el turisme com a “fenomen de masses que provoca importants fluxos econòmics i, per tant, es constitueix en un recurs econòmic de primer ordre per a Andalusia. Per consegüent, el turisme es un sector estratègic capaç de contribuir de manera decisiva a la

En tot cas, és possible acceptar com a punt de partida la definició de la Llei 48/63 i observar si la normativa a estudiar aporta dades d'interès a l'elaboració del concepte jurídic de turisme des d'una perspectiva més *europea*⁷.

El Tractat de Roma (TCE) va posar de manifest de forma inequívoca en el seu Preàmbul, la voluntat de "fixar les bases d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles europeus". La CEE es presentava, com a una contribució clara, per tal de promoure unes relacions més estretes entre els Estats membres.

El turisme és en aquest primer marc de referència, encara que no figura de forma expressa en cap dels Tractats Fundacionals fins al Tractat de Maastricht, en el que es constitueix com a un dels factors, més importants per tal d'aconseguir posar en contacte els pobles europeus, convertint-se així en un suport molt important per a la consecució de la més plena integració europea⁸.

Tanmateix, el turisme no arribà de forma expressa a ésser considerat com a una activitat amb una entitat pròpia fins a la dècada dels vuitanta; no fou fins el 5 de juliol de 1982, quan la Comissió presentà al Consell de Ministres una comunicació en la qual li demanava l'aprovació de les primeres orientacions d'una política comunitària en la matèria⁹.

En aquest primer document s'inclouïa una proposta per a la realització d'una política comunitària de turisme, posant-se de relleu la importància de les conseqüències econòmiques, socials i culturals del turisme per a la CE¹⁰.

consecució dels objectius de política social i econòmica traçats pel Govern andalús ... ".

⁷ El turisme és una activitat a la que la Unió Europea li comença a dedicar una certa atenció, des d'una concepció global, no fa massa temps. D'altra banda, la complexitat del fenomen turístic, és una dada que sempre caldrà retenir d'una u altra forma.

⁸ VIOLAINE SILVESTRO, P. "Le rôle du tourisme dans l'union européenne". a Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 399, juin 1996. pp. 447-449.

⁹ Suplement 4/82 Butlletí mensual CE i Butlletí CE 6-1982. La comunicació inclou en un annex un document analític i estadístic titulat "La Comunitat europea i el turisme".

¹⁰ En aquest primer document es reconeix la gran importància que està adquirint el turisme per a la majoria dels Estats; al mateix temps la Comissió considera, la necessitat de dotar-se de nous instruments per a poder tractar millor algunes qüestions, dins d'una acció concertada nacional i comunitària.

No obstant, no cal arribar fins a la dècada dels vuitanta per trobar-nos amb mesures comunitàries que afectessin al turisme. Inicialment les mesures preses per la CE amb clares afectacions al sector turístic es varen prendre en el sí d'altres polítiques comunitàries que afectaven també al Turisme.

És important ressaltar que aquesta ha estat una pràctica habitual al llarg d'aquests primers anys i que és encara avui un complement necessari d'aquesta llunyana política comunitària de turisme.

En els darrers anys diversos experts han manifestat la necessitat de definir el paper de l'estat en matèria turística, tal com hem estat analitzant en els apartats anteriors. Aquestes definicions acostumen a contemplar diferències entre elles, ja que son reflexa de la línia de pensament de cada època concreta. No obstant, sigui quin sigui el sistema polític o les actituds sovint canviant amb respecte a l'orientació del mercat, el paper es fa indispensable per a l'èxit del desenvolupament turístic. La intervenció del govern es planteja recurrent, i la raó principal la podríem trobar en el fet de que els governs no deixen de qüestionar-se la necessitat de l'actuació del sector públic.

Per a la OCDE, es imprescindible que, en primer lloc, l'estat decideixi si cal atorgar al turisme un tractament diferent del que gaudeixen altres indústries principals. No obstant, la qüestió encara es fa més difícil de resoldre si considerem al turisme com a un mercat en sí mateix, més que com a una indústria individual.

Per a Pearce (1992) el sector públic es veu involucrat en el turisme per a una sèrie de raons i el grau d'intervenció del govern varia d'un país a un altre, en gran part com a reflex de polítiques e ideologies més amplies. No obstant, els factors econòmics estaran en una posició destacada. Aquests inclouen els ingressos en divises, que son cada vegada majors, la recaptació per impostos, la taxa d'ocupació, la diversificació econòmica, el desenvolupament regional i l'estímul de

les inversions no turístiques. Les responsabilitats socials, culturals i mediambientals també poden portar a la intervenció del govern, ja que aquests aspectes comportarien consideracions polítiques. L'estat també pot desenvolupar el paper de propietari de terrenys o de gestor de recursos.

D'altra banda, no és gens estrany que això sigui així, ja que precisament una de les característiques que podrien definir el turisme és la d'activitat de síntesis d'un gran nombre d'activitats i que podria veure's afectada per a totes aquestes: Tràfic internacional i aspectes fiscals, Transports, Política Social, Dret d'establiment i lliure prestació de serveis, Energia, Política Regional, Política Agrícola, Medi Ambient, Patrimoni Cultural, Educació, ... entre d'altres¹¹.

La CE es plantejaria, des de els seus inicis el turisme a través de diferents i diverses "Polítiques turístiques" no sempre convergents, però que calia porta a terme sota criteris evidents de cooperació, col·laboració i coordinació, que seran analitzades de forma detallada en els seus diferents apartats dins d'aquesta Tesi.

2.1. PRIMERES ORIENTACIONS PER A UNA POLÍTICA COMUNITÀRIA DE TURISME.

Des de 1982 les institucions comunitàries han començat a dedicar una continuada i creixent atenció al turisme. La influència de la llarga crisi industrial que s'estava patint i les considerables possibilitats que oferia el turisme com element de dinamització econòmica i social en el conjunt dels països i regions que formen part de la UE, convertia el turisme, des d'una posició global, en quelcom més que caldria considerar d'ara en endavant.

¹¹ BLANCO, F.J., FAYOS, E.: "Estrategias e instrumentos de ordenación normativa para el turismo sostenible", ponència inclosa en la "Conferencia Mundial de Turismo Sostenible". Secretaria de la Conferència. Lanzarote, 1995. pp. 49 a 58: "Les polítiques empresarials i públiques centraren els seus esforços durant dècades en la maximització dels ingressos i encara, en ocasions, en el simple augment de visitants. Això responia sense dubtes, a una busca de rendibilitat en economies d'escala amb l'objectiu derivat d'aconseguir la major quota de mercat possible en un entorn de demanda poc segmentada. Els efectes negatius, mediambientals o socials, del turisme eren freqüentment ignorats o minysvalorats".

Per consegüent, la Comissió presentà al 1982 la comunicació “Primeres orientacions per a una política comunitària de turisme”¹², que després del consegüent dictamen del Parlament Europeu¹³ i del Comitè Econòmic i Social¹⁴, donà lloc a la “Resolució del Consell de 10 d’abril de 1984 concernent a una política comunitària de turisme”¹⁵.

L’esmentada comunicació incloïa una proposta per a la realització d’una política comunitària de turisme i posava de relleu la importància de les conseqüències econòmiques, socials i culturals del turisme per a la CE.

El Comitè Econòmic i Social (CES) va donar suport al projecte de política en matèria de turisme en el seu dictamen d’octubre de 1983 i, en una resolució aprovada al desembre de 1983, el Parlament Europeu donà suport al principi de la promoció del turisme mitjançant mesures comunitàries en el marc d’una política comunitària global.

La resolució adoptada pel Parlament Europeu (PE), sobre la política comunitària de turisme, pot considerar-se com a la primera formulació coherent i global sobre el turisme en el marc de la Comunitat.

En la resolució del PE es posava de manifest la importància que sens dubte tenia el turisme per a la “nostra civilització”, sempre lligada a les següents característiques:

- QUALITAT. És una component fonamental en la qualitat de vida dels individus.

¹² COM (82), cit.

¹³ DOCE C 10, de 16-1-84.

¹⁴ DOCE C 385, de 31-12-83.

¹⁵ DOCE C 115, de 30-4-84.

- **COMPREENSIÓ.** Constitueix una contribució del tot essencial per a fer possible la comprensió mútua entre els ciutadans de la Comunitat.
- **SECTOR D'EQUILIBRI.** El turisme es un sector econòmic de primer ordre per a la prosperitat de les regions menys desenvolupades, dels ciutadans, i a la vegada d'amplis sectors de l'economia en general.
- **GRAN VARIETAT DE REPERCUSIONS.** El turisme genera repercussions de tot tipus dins del medi natural, social i cultural.

D'altra banda, i d'acord amb aquesta clara presa de consciència, el PE es manifesta ja, des d'aquests inicis, partidari de que la Comissió i el Consell assumeixin la promoció i el desenvolupament turístic com a una part de les seves accions amb la seva inscripció dins del marc d'una política global de la Comunitat.

Cal a dir, que aquest ha estat un plantejament reiterat durant aquests anys pel PE. Tradicionalment el PE, en matèria turística sempre ha anat més avançat en les seves actuacions, més enllà que la resta d'institucions comunitàries.

La importància de la resolució del PE tingué el seu reflexa en el contingut de la Resolució del Consell del 10 d'abril de 1984 concernent a una política comunitària de turisme "Per a una política comunitària del Turisme, primeres orientacions" i "La Comunitat Econòmica Europea i el Turisme".

En quant a aquests dos informes, es procedeix a repassar la importància del turisme per a la Comunitat¹⁶; al mateix temps que, s'intenten sistematitzar les mesures que s'han anat produint dins de les diferents polítiques comunes de la CE i que afecten d'una o d'altra manera al turisme. Finalment, ambdós informes

¹⁶ Tradicionalment els governs han recopilat els seus resultats econòmics de conformitat amb els seu pla comptable nacional. En general aquest sistema no ha documentat adequadament el ràpid creixement de la indústria dels serveis i, el que es pitjor, no ha identificat el turisme com a entitat industrial.

defineixen tot un seguit d'orientacions que hauran de seguir-se en el futur.

L'estructura d'ambdós informes és definida pels següents apartats:

A) IMPORTÀNCIA DEL TURISME PER A LA COMUNITAT.

La importància del Turisme es posa de manifest al considerar que, el turisme és un factor de primer ordre a l'hora de fer possible una unió més estreta entre els pobles europeus (Preàmbul del Tractat de Roma)¹⁷.

D'altra banda, a partir del moment en el que, el turisme es converteix durant els anys 60 i 70 en un veritable fenomen de masses, es posen de manifest les seves grans possibilitats com a:

- Creador d'ocupació.
- Factor de desenvolupament de les regions menys afavorides.

Ara bé, és evident que aquest nou fenomen de masses tindria conseqüències diferents segons els Estats membres de la UE¹⁸. Aquestes diferències s'han anat accentuant en la mesura en que els "interessos turístics" dels Estats membres presenten clares disfuncions, si es que consideren el caràcter emissor o receptor de turisme d'aquests Estats.

Per consegüent, en la majoria d'Estats que contempen el turisme com quelcom substancial per a la seva economia (Estats receptors), l'autoritat pública, en el marc nacional i regional/local, tindria una doble responsabilitat: en primer lloc, es el guardià del benefici públic i el seu regulador, establint les condicions per a la seva

¹⁷ Tanmateix, aquest es també el sentit que es manifesta en l'art. 2 del TCE. Dins d'aquest marc, també el turisme hi juga un paper principal per tal d'aconseguir aquests objectius.

¹⁸ Malgrat la poca fiabilitat de les estadístiques de la Comunitat en matèria turística l'EUROSTAT (1980), presentava per al període 1965-80, respecte la incidència del turisme en les balances de pagaments dels Estats membres, els següents resultats:

- Regne Unit, Irlanda i Dinamarca, presenten un equilibri pràcticament total entre ingressos i despeses turístiques.
- Alemanya, Bèlgica, Holanda i Luxemburg son llargament deficitaris.
- Grècia, Itàlia i França, presenten una situació clarament excedentària.

gestió.

D'aquesta manera, es important que accepti la responsabilitat dels interessos públics essencials, com la salut i la seguretat, la protecció del consumidor i l'administració d'una economia de mercat lliure i justa, i ajudar a maximitzar els beneficis nacionals i locals. En segon lloc, com a gestor, haurà d'assumir les funcions d'atraure i rebre als visitants.

B) LA LLIURE CIRCULACIÓ I LA PROTECCIÓ DELS TURISTES.

L'existència de les inevitables fronteres entre els Estats membres de la Comunitat fou durant molts anys una veritable barrera que, en cap cas propicià el foment i el desenvolupament del turisme intracomunitari, que seria sens dubtes anys després el gran motor del desenvolupament turístic i econòmic de la Comunitat.

Tradicionalment, la millora de l'accessibilitat de les destinacions turístiques ha estat una de les causes més importants dels processos de desenvolupament turístic, la desaparició de tot tipus de barreres i controls, l'eliminació dels controls fronterers, son sempre mesures positives per a que aquest desenvolupament turístic es produeixi. Evidentment, amb l'entrada en vigor dels Tractats Constitutius i la progressiva disminució d'aquestes barreres i controls fronterers aquesta situació s'anà transformant de forma progressiva.

Per conseqüent, es plantejaren, al voltant d'aquest progressiu i conseqüent desenvolupament, tot un conjunt d'actuacions que des de diferents àmbits comunitaris començaren a posar els fonaments de les futures polítiques turístiques, a través de la posta en marxa de diferents accions en matèria de:

- **FLUÏDESA EN EL PAS DE LES FRONTERES COMUNITÀRIES.** Es facilita, a través de la progressiva harmonització de les normes dels Estats membres

i consegüentment l'augment de la fluïdesa a l'hora de creuar les fronteres intracomunitàries, amb les evidents repercussions positives que aquestes mesures comportarien¹⁹.

- BARRERES FISCALS. És a partir de 1969 quan comencen a establir-se els primers sistemes de “franquícies viatger”, amb la base de tot un conjunt de Directives²⁰ que anirien augmentant i que portarien de forma progressiva a assentar les bases dels actuals nivells de “franquícies” per als ciutadans de la UE en els seus viatges de caràcter intracomunitari²¹.
- CONTROLS DE POLICIA. En la mesura que el ciutadà comunitari realitza amb automòbil els seus viatges intracomunitaris, els controls fronterers iniciaren un procés de constant i regular disminució, essent gradualment suavitzats en la major part de casos²².

Aquesta disminució en els controls es va veure afavorida per la supressió del control de la carta internacional d'assegurança d'automòbil²³ i posteriorment per la instauració d'un permís de conduir comunitari²⁴.

¹⁹ Les esperes i retards en les fronteres sempre han estat condicionants evidents dels processos de desenvolupament turístic. La consecució de la lliure circulació de persones, així com l'obertura de les fronteres interiors, ha comportat que els ciutadans de la UE tinguin més facilitats alhora de viatjar pels Estats membres, degut a la progressiva eliminació dels controls en els passos fronterers. D'altra banda, la protecció de la frontera exterior, i l'harmonització de les normes dels Estats membres que regulen l'accés a aquesta ha propiciat que el turisme extra comunitari fos més accessible alhora de programa les vacances en els destins turístics europeus. Aquesta situació la posa de manifest DAVIDSON, R, MAITLAND, R. Tourism Destinations. Hodder & Stoughton. Londres, 1997. pp. 128-130.

²⁰ Directiva núm. 69/169/CEE del Consell, de 28 de maig de 1969, relativa a l'harmonització de les disposicions legals, reglamentaries i administratives referents a les franquícies dels impostos sobre el volum de negocis i dels impostors sobre consums específics percebuts sobre la importació en el tràfic internacional de viatgers, DOCE L, núm. 133, de 4-6-69; modificada i desenvolupada per les directives: 72/230/CEE; 78/1032/CEE; 78/1033/CEE; ...; 92/111/CEE; 94/4/CEE.

²¹ No obstant, la necessitat d'un cert tipus de control es trobaria justificada en alguns casos per l'existència de situacions d'inseguretat que són generades en la major part de casos pel tràfic d'estupefaents o per actes de terrorisme.

²² En l'actualitat, el règim de viatgers permet a les persones residents en la Unió Europea adquirir directament, en qualsevol Estat membre, els béns personals, sempre que no es destinin al comerç.

²³ L'anomenada popularment “carta verda” fou suprimida d'acord amb la Directiva del Consell de 24 d'abril de 1972 (DOCE L 103, de 2-5-72).

²⁴ La implantació d'un permís de conduir comunitari fou decidida per la Directiva del Consell de 4 de desembre de 1980 (DOCE L 375, de 31-12-80).

- LA SEGURETAT SOCIAL DELS TURISTES. La importància que té pel turista la seguretat, en el cas d'accident, malaltia, o qualsevol altra contingència que li pugui succeir durant el transcurs de les seves vacances intracomunitàries, es posà de manifest ja en el moment en que es produïren les primeres accions de la comunitat, encara que de forma clarament indirecta.

El turista o viatger de qualsevol dels Estats membres, en viatges intracomunitaris, tindrà el mateix tracte que el que tenen els treballadors emigrants assalariats, no assalariats o pensionistes, així com el dels membres de les seves respectives famílies²⁵.

No hi ha dubte que, l'assumpció per part dels Estats membres del turista o viatger com a un treballador més, al respecte d'aquests drets i llibertats comunitàries, fa del turisme intracomunitari quelcom potser més segur que el fet de viatjar a d'altres destinacions que puguin ser objecte dels viatges i les vacances dels europeus²⁶.

- L'ASSEGURANÇA DE L'AUTOMÒBIL I L'ASSISTÈNCIA TURÍSTICA. El turisme i el seu desenvolupament comporta una sèrie de riscos inherents a la seva estructura i continguts que generen una necessitat, ja de per si, bastant clara: l'assegurança. D'aquesta manera, el desenvolupament del turisme es trobaria lligat al propi desenvolupament de les assegurances d'automòbil i d'assistència turística.

²⁵ Les reglamentacions del Consell relacionades amb les llibertats de circulació i establiment són "extrapolades" a la figura del turista o viatger. D'aquestes cal destacar-ne: Reglament (CEE) núm. 1408/71 del Consell, de 14 de juny de 1971, relatiu a l'aplicació dels règims de seguretat social als treballadors per compte aliena i a les seves famílies que es desplacen dins de la Comunitat, DOCE L, núm. 149, de 5-7-71, pàg. 2; Reglament (CEE) núm. 1390/81 del Consell, de 12 de maig de 1981, pel que s'amplia als treballadors no assalariats i als membres de la seva família el Reglament (CEE) núm. 1408/71 relatiu a l'aplicació dels règims de seguretat social als treballadors per compte aliena i a les seves famílies que es desplacin dins de la Comunitat, DOCE L, núm. 143, de 29-5-81, pàg. 16.

²⁶ No obstant, l'existència d'aquest dret acostuma a ésser desconeguda en la major part de casos perdent-se en la majoria d'aquests els beneficis que pot comportar la seva existència, per a la millora de les condicions en que el turista europeu gaudeix de les seves vacances.

En aquestes primeres actuacions es planteja la necessitat d'harmonitzar les condicions de l'assistència turística en el viatge, així com de les assegurances de l'automòbil, dins de les formulacions previstes en la Directiva del Consell del 24 de juliol de 1973²⁷.

D'altra banda, es posava de manifest la imperiosa necessitat de portar a terme un ample Pla per a protegir d'una forma molt més eficient al turista. La protecció dels drets dels turistes, en quan a la prestació de serveis que circumstancialment, podien considerar-se en aquells moments certament deficients.

- PROTECCIÓ DELS INTERESSOS DELS TURISTES. La informació i protecció als consumidors es planteja de forma molt clara des dels primers moments.

Les institucions comunitàries plantejaren tot un conjunt d'estudis al voltant dels temes turístics²⁸ que serien la base de posteriors elaboracions de directives sobre temes turístics tant diversos com: els viatges combinats, les condicions generals de la contractació, les vendes a distància, la multipropietat, ... etc.

D) EL CONTEXT DE TREBALL DE LES PROFESSIONS TURÍSTIQUES.

La Comunitat Europea crea dins d'aquest context global un mercat comú de

²⁷ Directiva núm. 73/239/CEE del Consell, de 24 de juliol de 1973, sobre coordinació de les disposicions legals, reglamentaries i administratives relatives a l'accés a l'activitat de l'assegurança directe diferent a l'assegurança de vida, i al seu exercici, DOCE L, núm. 228, de 16-8-73, pàg. 2.

²⁸ En un primer moment, la Comissió encarregà un estudi detallat sobre la Convenció internacional relativa al contracte de viatge (CCV), que elaborada al 1970 només era d'aplicació en la Comunitat a Bèlgica i Itàlia. D'altra banda, també s'encarregaren estudis sobre: "La responsabilitat dels tour operadors i els agents de viatges" (Sofres 1981) i, "El mercat europeu de viatges a forfait" (Sofres 1981).

serveis turístics, amb un clar desenvolupament de la llibertat d'establiment i la llibertat de prestació de serveis en el territori de la Comunitat²⁹. En aquestes primeres actuacions de la Comunitat es constatà la problemàtica de les professions turístiques i, la necessitat d'harmonitzar els diferents règims de funcionament d'aquestes.

El reconeixement de certs criteris de reciprocitat a l'hora d'avaluar les qualificacions de les formacions diverses en matèria de turisme, formava part d'un context general dels treballs de la Comissió, que sobre reconeixement de diplomes, possibiliten l'accés legal a una determinada professió u ofici; així com dels diplomes que permeten el seguiment d'altres nivells de formació en territori de la CE.

El Fons Social Europeu (FSE) reconeix que el turisme és una indústria en alça, i que precisa d'un alt nivell de professionalitat de tots els empleats en les seves diferents activitats. En conseqüència el FSE entén com a finalitat de primer ordre la millora de les condicions de treball i de les possibilitats d'ocupació en el sector, per tal d'afavorir la professionalitat de tots aquells que d'una u altra forma tenen en la indústria turística la seva ocupació principal.

D'altra banda, i en un altre ordre de coses, les institucions comunitàries es plantegen la disparitat existent entre els períodes de vacances laborals i escolars, i la problemàtica de l'estacionalitat de la indústria turística europea, al concentrar-se aquests períodes en unes determinades èpoques de l'any i no en d'altres (esglaonament de vacances) fent molt difícil la disminució del fenomen de l'estacionalitat turística, i generant, a la vegada, un fort impacte en el mateix sector i en el territori que li serveix de suport.

²⁹ En aquest sentit, per a possibilitar un millor desenvolupament es produí l'adopció de diferents directives al respecte. D'aquestes, les que tingueren més incidència foren: la Directiva 68/367/CEE, de 15 d'octubre de 1968, relativa a la realització de la llibertat d'establiment i de la lliure prestació de serveis per a les activitats no assalariades de serveis personals (ex. classe 85 CITI), DOCE L, núm. 260, de 22-10-68, pàg. 16; la Directiva 75/369/CEE, de 16 de juny de 1975, relativa a les mesures destinades a afavorir l'exercici efectiu de la llibertat d'establiment i de la lliure prestació de serveis per a les activitats exercides de forma ambulant i per la que s'adopten en particular mesures transitòries ..., DOCE L, núm. 167, de 30-6-75, pàg. 29.

En aquest mateix sentit, es plantegen qüestions diverses al respecte de la fiscalitat turística, i la necessitat de racionalitzar l'ús de les energies convencionals o la substitució d'aquestes per energies alternatives en les empreses i activitats turístiques.

E) EL TRANSPORT I EL TURISME.

Per la seva mateixa naturalesa el turisme té una indubtable i directa relació amb el sector del transport. El transport significa, per d'altra banda, una de les més importants polítiques comunes de la Comunitat; en aquest sentit es plantegen des dels mateixos tractats fundacionals importants actuacions de les institucions comunitàries que es van desenvolupant amb forta incidència dins dels sector turístic, sota les següents coordenades:

- Transport de viatgers per carretera.
- Transport de viatgers per ferrocarril.
- Transports aeris i Turisme.
- Infraestructures de transport.

F) EL DESENVOLUPAMENT REGIONAL I EL TURISME.

La Comunitat considera al sector turístic com a un instrument per a portar a terme polítiques de reequilibri territorial, essent el turisme una contribució per al desenvolupament de les regions menys afavorides. En aquest sentit, es plantegen des dels primers moments:

- Intervencions del FEDER.
- Intervencions del FEOGA orientació.

G) LA CONSERVACIÓ DEL PATRIMONI EUROPEU I EL TURISME.

El medi natural i el patrimoni cultural són recursos que el turisme no pot malmetre, ja que en són el seu suport. Per consegüent la Comunitat planteja tot un conjunt d'accions per tal de salvaguardar aquests recursos essencials per a posteriors desenvolupaments turístics, en el sentit següent:

- Protecció de l'entorn del turista.
- Patrimoni arquitectònic i Turisme.

Cal destacar que en aquesta Resolució del Consell trobem les línies bàsiques del que pot considerar-se l'origen del procés de convergència de les polítiques comunitàries, ja que l'esmentada resolució ha configurat la major part de les decisions preses en el camp del Turisme; així com de les matèries en les que es produiria, més endavant, el major nombre d'intervencions orientades al desenvolupament del turisme en el si de la Comunitat.

2.2. ACCIÓ COMUNITÀRIA EN MATÈRIA DE TURISME.

Un cop iniciat aquest procés de presa de contacte de la Comunitat amb el turisme, s'anaren produint tot un conjunt d'actuacions que demostraren el creixent interès de les institucions comunitàries per aquest, fins aleshores, desconegut fenomen.

En la cimera europea de juny de 1985 es demanà a les institucions comunitàries i a les autoritats competents que prestessin especial atenció als assumptes relacionats amb el turisme, al tractar-se en particular d'un tema suficientment important per als ciutadans de la Comunitat.

Durant l'any 1986 la Comissió presentà una nova comunicació³⁰ en matèria de turisme sota el títol "Acció comunitària en el sector del turisme"³¹. Les propostes contingudes en aquest document foren aprovades pel Consell de 22 de desembre de 1986³².

Tanmateix, el Comitè Econòmic i Social (CES)³³ i el Parlament Europeu (PE)³⁴ donaren suport a les propostes de la Comissió tal com ja havien fet amb l'anterior comunicació de la Comissió "Primeres orientacions per a una política comunitària de turisme".

L'acció comunitària en matèria de turisme es desenvolupà prenent com a punt de partida una concepció global del turisme. Per conseqüent, es considerà el turisme com a part integrant de la vida econòmica i social de la Comunitat.

D'altra banda, es reconeix el caràcter particular del turisme, ja que es troba sotmès a unes lleis molt específiques i caracteritzat per una dinàmica i uns problemes que li són propis.

En el document "Acció comunitària en el sector del turisme", s'establien els objectius de la Comissió i una primera sèrie de propostes, que incloïen els següents punts:

1. FACILITAR EL TURISME DINS DE LA COMUNITAT. La importància del turisme per a la Comunitat es manifesta en el fet de que prop d'un 80 per 100 del seus fluxes turístics procedeix dels mateixos Estats membres. És a dir, es dona una particular retroalimentació turística a través d'un turisme bàsicament intracomunitari.

³⁰ En aquesta nova comunicació s'estipularen sis àrees prioritàries d'accions comunitàries orientades a facilitar i promocionar el turisme en la Comunitat.

³¹ Bol. CE, Sup. 4/86.

³² DOCE L 384, de 31-12-86.

³³ DOCE C 328, de 22-12-86.

³⁴ DOCE C 7, de 12-1-87.

Per conseqüent, la Comunitat vol convertir el territori comunitari en un espai on la lliure circulació sigui una realitat, també en el sector turístic. Aquest “nou espai” es comença a construir mitjançant l’eliminació de tots els obstacles que encara s’oposen a la lliure circulació de ciutadans:

- Simplificació dels passos fronterers.
- Millor informació per als turistes.
- Millora de la infraestructura del transport.
- Un “document europeu” per a determinats grups (menors de 25 anys, discapacitats, gent gran) que proporcioni una tarifa especial per viatges, entrades, etc.
- Simplificació dels tràmits administratius de la seguretat social.
- Fomentar el major ús de l’ecu.
- Harmonització de visats.
- Assistència jurídica.

2. MILLORA DE LA DISTRIBUCIÓ TEMPORAL I GEOGRÀFICA DEL TURISME. L’excessiva concentració de les vacances dels europeus en un/s període/s molt restringits durant l’any acostumen a generar efectes no massa positius en el desenvolupament turístic. Per tal d’evitar aquest efectes, no volguts, en tots els àmbits que genera l’excessiva concentració turística, especialment sobre el medi ambient, es proposa:

- Esplaonament de les vacances escolars i industrials.
- Estudis i foment de les vacances alternatives i les vacances fora de temporada (social, rural, cultural).

3. ÚS MÉS EFECTIU DELS INSTRUMENTS FINANCERS DE LA COMUNITAT.
La Comunitat disposa d’instruments tradicionals (FEDER, FEOGA, FSE, PIM,

NIC) que intervenen a una escala diferent en els projectes proposats pels Estats que afecten al sector turístic.

La Comissió proposa en aquest cas, una major racionalització de l'ús d'aquests i un millor repartiment amb la col·laboració dels Estats membres.

4. MILLORA DE LA INFORMACIÓ I PROTECCIÓ ALS TURISTES:

- Guia pràctica del viatger o vademecum que informi als viatgers dels seus drets Fonamentals i de detalls pràctics d'interès.
- Informació estandarditzada sobre hotels i llocs de càmping i "carava-ning".
- Reglamentació relativa a la seguretat dels hotels davant dels perills d'incendi.
- Harmonització de la legislació relativa als viatges "tot inclòs".

5. MILLORA DEL CONTEXT DE TREBALL DE LES PROFESSIONS TURÍSTIQUES:

- Noves tecnologies de la informació.
- Introducció de la formació professional a través d'intercanvis d'estudiants.
- Introducció de la formació professional (FP) mitjançant la realització de progressius intercanvis d'estudiants.
- Aprenentatge de llengües.
- Estudi dels problemes específics pel que fa a determinades categories de Professions, com és el cas dels guies.

6. MILLOR CONEIXEMENT DE LA PROBLEMÀTICA DEL SECTOR I L'ORGANITZACIÓ DE LA CONSULTA I LA COOPERACIÓ:

- Harmonització d'estadístiques i enquestes.

Tanmateix, es demanà al Consell de Ministres l'adopció de tres propostes formals de legislació:

- *la resolució relativa a la millora de la distribució temporal i geogràfica del turisme.*
- *la recomanació relativa a la informació harmonitzada sobre els hotels que es trobin ubicats en territori de la Comunitat.*
- *la decisió per la que s'estableix un procediment de consulta i coordinació en l'àmbit del turisme.*

No obstant, aquestes primeres propostes plantejades pel Consell, utilitzant el terme "acció", constitueixen dins del marc del Dret comunitari un capítol de gran inconcreció. Aquesta manca de concreció es manifesta tant pel que fa a l'extensió de la participació comunitària, com pel tipus d'instrument utilitzat en el seu desenvolupament.

Les actuacions portades a terme per la Comissió en aquests inicis s'han concretat al voltant dels aspectes relacionats amb la coordinació i consulta.

És en aquest sentit que podem veure fins a quin punt s'ha produït l'extensió de la participació comunitària.

La Comissió ha formulat, tal com ja s'ha fet esment, propostes concretes, amb l'objectiu de portar a terme accions prioritàries dins d'un esquema global. Les propostes realitzades per la Comissió ho han estat sempre, un cop ja s'havien produït les consultes pertinents entre els Estats membres.

Tanmateix, aquest procés de consultes i coordinació ha estat estructurat a través de la creació d'un Comitè consultiu del mateix sector³⁵.

El Comitè consultiu està format exclusivament per membres designats per cada Estat membre i, funciona com a peça clau del procediment decisor en matèria de turisme, ja que es promouen els intercanvis d'informació en l'àmbit de les consultes i, sempre que es procedeixi, la cooperació, que s'orienta de forma particular a la prestació de serveis als turistes.

En un principi es preveia la celebració de reunions semestrals, en les que es procedís a l'intercanvi d'opinions, sempre sobre la base dels informes presentats anualment pels Estats membres o, en tot cas, s'examinessin qüestions d'interès comú per a tots³⁶.

D'altra banda, la Comissió porta a terme la tasca de coordinació de les accions i dels instruments comunitaris aplicables al desenvolupament del turisme, en especial dels mitjans disponibles per a promoure les activitats turístiques.

En aquest mateix sentit, la Comissió ofereix un fòrum comú o "clearing house" en el que un dels principals objectius és, el diàleg i la consulta, no només entre els Estats membres, ja que es tracta d'un fòrum obert també a, experts, associacions de consumidors, organitzacions protectores de la naturalesa i del medi ambient, i sindicats de la indústria del turisme.

³⁵ Decisió del Consell de 22 de desembre de 1986 pel que s'estableix un procediment de consulta i coordinació en l'àmbit del turisme (DOCE, núm. L 384, de 31-12-86).

³⁶ La creació del Comitè consultiu havia estat una proposta del Comitè Econòmic i Social com a un Comitè que, constituït per professionals, actués com a un veritable intermediari davant les instàncies comunitàries (CES, Dictamen, 1986, cit., pàg. 1). En aquest mateix sentit, el Parlament introduí una modificació al text proposat per la Comissió de la Decisió sobre un procediment de consulta i coordinació en l'àmbit del turisme. L'objecte d'aquesta modificació seria donar suport a la tasca portada a terme fins llavors per la Comissió, que seria qui el presidiria, considerant una composició fonamentada en representants dels Estats membres i experts dels grups interessats en el turisme, organitzacions protectores de la naturalesa i del medi ambient i sindicats de la indústria del turisme (Text modificat pel Parlament Europeu sobre una decisió del Consell per la que es crea un procediment de consulta i coordinació en l'àmbit del turisme, DOCE, núm. C 7, de 12-1-87).

No obstant, la definició de l'abast de les accions a realitzar en matèria turística correspon al Consell, en la mesura de que la construcció europea no depèn, en cap cas, de normes jurídiques rígides, ja que aquest dependrà de la voluntat comuna dels Estats membres.

És important ressenyar que, malgrat l'existència en cadascun dels Estats membres de polítiques nacionals en matèria turística fortament desenvolupades, aquestes primeres accions foren preses sense masses dificultats, ja que es posà de manifest que, es tractava d'un tema en el que existia una forta convicció en quant a la seva importància.

En tots aquests casos, cal ressaltar que els instruments utilitzats per tal de realitzar aquestes accions que s'han posat de manifest en la majoria d'ocasions han estat de caràcter no vinculant:

- *Comunicacions de la Comissió.*
- *Resolucions i Recomanacions del Consell.*

D'altra banda, el Parlament Europeu ha emès tota una sèrie de Resolucions en les que tot sovint es contemplaren qüestions que anaven molt més enllà del moment en que es trobava la integració.

El Parlament fou, des d'un primer moment, la institució comunitària que més impulsà el desenvolupament d'una política de turisme en tota la Comunitat, de tal manera que, utilitzà part dels seus fons pressupostaris per a augmentar, d'un milió d'ecus al 1985 a 3 milions d'ecus al 1989, el pressupost destinat al turisme.

En particular, aquestes quantitats foren destinades a campanyes de promoció als Estats Units i Japó, al mateix temps que es destinaren ajuts per a estudis i projectes pilot. No obstant, en cap cas aquestes quantitats són comparables a la

important despesa destinada al sector turístic pel Fons Social Europeu (FSE) i el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER)³⁷.

L'informe McMillan-Scott de desembre de 1986³⁸ va fer especial incidència en les observacions sobre la comunicació de la Comissió i les seves propostes legislatives; fent particular menció dels inadequats i escadussers recursos humans que la Comissió dedicava al sector. No obstant, l'informe aprovava les tres importants propostes que poden ser considerades, encara que modestes, les primeres passes cap a una política comunitària en matèria de turisme, que serien aprovades pel Consell en el mateix mes.

A l'abril de 1987, la comissió de joventut del Parlament Europeu, amb el Sr. McMillan-Scott com a ponent, celebrà una audiència pública de dos dies de durada per a tractar amb els representants de la indústria del turisme de les accions de la Comunitat en matèria turística.

Els tres temes principals que varen ésser tractats en l'audiència foren:

- Facilitació (lliure i fàcil circulació dels ciutadans).
- Promoció (la promoció conjunta de la CE com a lloc de destí turístic, sobretot en els mercats americans (USA) i japonès).
- i Consolidació (ús més efectiu dels fons de la CE per al desenvolupament econòmic).

L'audiència va mostrar de manera clara que s'estava produint un canvi molt important en l'opinió dins de la indústria pel que feia a un major compromís de la Comunitat amb el turisme.

El Sr. McMillan-Scott presentà el seu informe sobre la facilitació, promoció i

³⁷ PE, Dictamen, A2-0209/87, pàg. 19, de 10-11-87.

consolidació del turisme en la Comunitat al novembre de 1987³⁹, en el que es demanava que es donessin una sèrie de passes definitives i positives cap a un necessari desenvolupament d'una veritable política de turisme dins de la CE.

Tanmateix, el PE demanava al Consell que convoqués una reunió oficial dels ministres de Turisme⁴⁰ per tal d'accelerar la presa de decisions necessàries i proposà denominar a 1990 "Any Europeu del Viatger". El Parlament Europeu aprovà la resolució per unanimitat.

El projecte d'informe McMillan-Scott es va debatre a Brussel·les al novembre de 1987 en una conferència sobre el turisme, de dos dies de durada⁴¹, amb l'objectiu de proporcionar l'oportunitat de debatre en un fòrum obert les activitats de la indústria turística en el mercat únic de 1992.

Finalment, al maig de 1988, a Glücksburg, República Federal d'Alemanya, es celebrà una reunió preliminar extraoficial del Consell en la que els ministres de Turisme establiren tot un conjunt de prioritats, no entrant, en cap cas, en el debat de les qüestions de fons.

Al setembre de 1988, a Rodes, es celebrà una nova reunió extraoficial de ministres de Turisme en la que es reconegué que el turisme era un camp que havia estat tradicionalment descuidat i que, com a element important del mercat únic, caldria que fos objecte d'una major atenció.

El debat tingué una major intensitat a l'hora de debatre la directiva relativa als

³⁸ PE, Rapport McMILLAN, A2-0172/86, de 4-12-86.

³⁹ PE, Dictamen, 1987, cit.

⁴⁰ La darrera reunió del Consell de Ministres de Turisme s'havia celebrat al 1983, arran de les "Primeres orientacions per a una política comunitària de turisme" de la Comissió, cit.

⁴¹ La Comissió organitzà una Conferència titulada "The Tourism Sector in the EEC Horizon 1992", els dies 23 i 24 de novembre de 1987, a Brussel·les, amb la participació de tots els grups interessats en el sector. La importància d'aquests fòrums fou destacada per O'Hagan (dir.), Scott i Waldron a "The Tourism industry and the tourism policies ..." (Inf. presentat per la DG VII, Divisió núm. 4, "Turisme", Brussel·les, 1986, pàg. 69).

viatges “tot inclòs”. D'altra banda, totes les delegacions es pronunciaren a favor de l'establiment d'un Any Europeu del Turisme.

3. LA DIRECTIVA 90/314/CEE DEL CONSELL, DE 13 DE JUNY DE 1990, RELATIVA ALS VIATGES COMBINATS.

Els anys vuitanta suposen la generalització de les vacances a Europa, on més del 50% de la població marxava de les seves ciutats al menys una vegada a l'any, tendència que en l'actualitat s'ha generalitzat. Un vast mercat de viatgers acostumat a desplaçar-se a altres països, majoritàriament europeus, movent-se amb els seu propis vehicles o en forma de viatges en massa, plantejant-se dins d'un mercat molt més ampli, en el que les fronteres anirien desapareixen, i altres autoritats començarien a assolir competències per tal de facilitar el funcionament d'aquest nou mercat (UE).

La importància econòmica del viatge i dels viatgers, considerada en el passat una qüestió marginal, fou el tema central i probablement el de més intensa discussió en el debat portat a terme en el si de la reunió extraoficial del Consell de Ministres, al setembre de 1988, a Rodes.

En aquesta reunió va ser discutida la proposta de directiva relativa als viatges "tot inclòs" que després d'un llarg procés portaria a la Directiva del Consell (90/314/CEE) de 13 de juny de 1990¹, relativa als viatges combinats i els circuits combinats.

Els viatges combinats constitueixen un aspecte molt destacat de l'activitat turística que té, a la vegada, un gran reflex en les economies dels Estats membres i dels ciutadans de la Unió Europea que any rera any emprenen les seves vacances utilitzant els serveis de les agències de viatges.

Per tal de contribuir a la realització del mercat interior, eliminant obstacles a la lliure prestació de serveis i distorsions a la competència, i tenint en compte el principi de protecció al consumidor, s'adoptà pel Consell la Directiva 90/314, de 13 de juny, relativa als viatges combinats, les vacances combinades i els circuits combinats.

¹ DOCE L 158, de 23-6-90. pàg. 59.

Tanmateix, el segon pla triennal d'accions protecció del consumidor², preparat d'acord amb l'article 129 A del TUE, obrí el camí per a treballs en matèria de venda a distància, propietat compartida i accés dels consumidors a la justícia, així com a l'aprovació de Directives del Consell, sobre les vacances en propietat compartida (94/47/CE)³ i les clàusules abusives (93/13/CE)⁴.

En aquest mateix àmbit, de la protecció dels turistes com a consumidors, havien ja estat adoptades a més a més de l'esmentada Directiva (90/314/CEE), les Recomanacions del Consell 86/665/CE⁵ i 86/666/CE⁶ relatives a la informació normalitzada i a la seguretat contra els riscos d'incendi en hotels.

Les orientacions inicials per al desenvolupament d'una política comunitària en matèria turística es recolliren en un documentat presentat l'1 de juliol de 1982 per la Comissió al Consell en el qual es destacaren les importants conseqüències econòmiques, socials i culturals del turisme per la Comunitat Europea⁷.

En aquest document, la Comissió assenyalava com en el marc de la seva política de protecció dels consumidors, havia emprès una sèrie d'estudis sobre el turisme. Els estudis en qüestió eren sobre els serveis oferts per les agències de viatges i pels tour operadors als consumidors⁸.

D'altra banda, es realitzà una anàlisi detallada del Conveni Internacional relatiu al contracte de viatge (CCV), signat a Brussel·les el 23 d'abril de 1970, que fins llavors només havia estat ratificat (entre els Estats membres de la CE) per Bèlgica e Itàlia.

² COM (93) 378 de 28-7-93.

³ DOCE L 280, de 29-10-97. pp. 83-87.

⁴ DOCE L 95, de 21-4-93. p. 29.

⁵ DOCE L 384, 31-12-86. p. 54.

⁶ DOCE L 384, 31-12-86. p. 60.

⁷ COM (82), cit.

⁸ BORST, A. "La responsabilité des tour operators et des agents de voyages". 1979; SOFRES. "Le marché européen des voyages à forfait". 1981.

Conseqüentment, amb tot aquest conjunt d'actuacions es va preveure la presentació al Consell d'un projecte de Directiva-marc sobre la protecció dels consumidors en el marc dels viatges a forfait.

El Comitè Econòmic i Social va acollir satisfactòriament la intenció de la Comissió de presentar les esmentades proposicions⁹, constatant la necessitat d'harmonitzar les legislacions nacionals en matèria de fons de garantia i, al mateix temps, les condicions nacionals sobre el funcionament de les agències de viatges (paràgraf 3.10 i 3.12).

El 16 de desembre de 1983, el Parlament Europeu adoptà una resolució¹⁰ en termes molt semblants a la del Comitè Econòmic i Social, donant suport a la presentació de les esmentades propostes, i a la vegada demanant que la Comissió elaborés un estatut europeu d'agències de viatges, assegurant als turistes en quan a consumidors, una protecció jurídica i social eficaç.

El 10 d'abril de 1984, el Consell adoptà una resolució sobre una política comunitària de turisme, en la que acollia favorablement la iniciativa de la Comissió de posar de manifest la importància del turisme.

El Consell prengué nota de les primeres orientacions d'una política comunitària de turisme, que incorporà com a annex en la seva resolució, i convidà a la Comissió a realitzar proposicions sobre turisme, i de forma especial en matèria de protecció als consumidors en els viatges a forfait.

D'altra banda i al mateix temps d'aquestes actuacions comunitàries els Estats membres anaren desenvolupant legislacions diverses sobre la protecció dels consumidors en els viatges a forfait.

És a dir, existien en aquell moment diferents legislacions en cadascun dels Estats membres que anaren desenvolupant legislacions diverses sobre la protecció dels consumidors en els viatges a forfait.

⁹ DOCE C 358, de 31-12-1983, pàg. 52.

¹⁰ DOCE C, de 16-1-84, pàg. 281.

La Legislació dels Estats membres havia estat tradicionalment conseqüència de diferents concepcions, a l'hora d'entendre la necessitat d'establir i definir normes específiques que reguessin el turisme i, de forma molt particular, el funcionament de les empreses i activitats turístiques, particularment les agències de viatges. Probablement, el cas de les agències de viatges es del tot evident a l'hora d'analitzar les particulars concepcions que sobre el sector turístic tenen la majoria de països.

D'altra banda, també en el cas de les agències de viatges europees podem veure com la UE pot intervenir en matèria turística, malgrat la inexistència d'una política comunitària de turisme, ja que el caràcter transversal del turisme i les seves competències horitzontals fan possible la existència d'altres polítiques turístiques que desenvolupant-se des d'àmbits no estrictament turístics afecten de forma clara al desenvolupament d'aquest (mercat interior i consumidors, en aquest cas).

Les normes reguladores de les agències de viatges, diverses i molt sovint diferenciades, presentarien les següents característiques, passant-se a resumir de la següent manera¹¹ :

A) BÈLGICA.

La normativa belga es basa en l'aplicació de la Convenció de Brussel·les, de 23 d'abril de 1970, coneguda com a Convenció internacional relativa al contracte de viatge (CCV)¹².

A Bèlgica, tota persona que desitgi realitzar l'activitat d'agent de viatges estarà subjecte a l'existència d'una llicència prèvia, lliurada per les autoritats administratives turístiques. L'atorgament d'aquesta llicència quedarà supeditada a la justificació de que aquests disposen de recursos suficients, garantia financera, i assegurances.

¹¹ ECTAA. Rapport de ECTAA sur les politiques de l'Union Européenne touchant l'industrie du tourisme. Brussel·les, 1997.

¹² Aquesta Convenció fou transposada al dret belga per una Llei de 30 de març de 1973 que entrà en vigor el 25 de febrer de 1976.

B) DINAMARCA.

No existeix legislació especial que tracti dels contractes de viatges i, particularment de les vacances a forfait. En aquest cas, seria d'aplicació el dret general dels contractes, ja que els drets i obligacions de les parts són regulats pel contracte que elles han conclòs¹³.

A Dinamarca existeix, des de 1979 un fons de garantia de viatgers que fou creat amb l'objectiu de protegir al consumidor contra la insolvència de l'organitzador o del detallista. Aquest fons es constituí amb les garanties escrites que els organitzadors i detallistes tenien l'obligació de cobrir, així com amb les taxes pagades pels viatgers.

Tanmateix, es donava un sistema de conciliació que tenia per objecte resoldre els conflictes plantejats entre consumidors, organitzadors i detallistes.

C) FRANÇA.

La normativa francesa es troba recollida en una Llei de 14 de juny de 1982, vigent des de l'1 de novembre del mateix any. En ella es fixen les condicions generals de vendes que les agències apliquen als clients.

Les agències de viatges, que poden ser, a la vegada, organitzadores i detallistes, són sempre responsables en front del consumidor de la correcta execució dels serveis contractats, menys en els casos de força major, cas fortuït o fets produïts per tercers, aliens a la prestació dels serveis. Aquesta llei no només s'aplica a les vacances a forfait sinó que també és d'aplicació a tots els viatges a forfait.

¹³ La major part d'aquests contractes eren establerts sobre la base de les condicions generals acordades al 1974 per l'Associació Danesa d'Agències de Viatges i aprovada pel Consell de Consumidors Danesos.

D) ALEMANYA.

A Alemanya aquesta matèria es troba regulada per la Llei de 4 de maig de 1979, en vigor des de l'ú d'octubre del mateix any, sobre el contracte de viatge (Reisevertragsgesetz)¹⁴.

La Llei modifica l'encapçalament del títol del BGB (Codi civil alemany) dedicat al Werkvertrag, incorporant la regulació a altres "contractes similars" i afegint 11 nous articles (a-k) en el paràgraf 651. La normativa alemanya s'aplica únicament als viatges "tot inclòs", és a dir, als contractes en els que, a canvi d'un preu global convingut, un operador turístic s'obliga a efectuar un conjunt de prestacions del viatge, excloent-se tota regulació de l'activitat d'intermediació turística.

Per tant, a Alemanya no s'imposa als organitzadors o detallistes cap mena d'obligació en matèria de llicència, assegurança o fons de garantia.

E) GRÈCIA.

A Grècia aquesta matèria es troba regulada per la Llei núm. 393 de 26 de juliol de 1976, sobre l'establiment i funcionament de les agències de viatges.

La normativa grega estableix que per a exercir l'activitat d'agent de viatges és necessari obtenir una llicència prèvia, tenir una formació adequada en el sector i subministrar les necessàries garanties financeres. Per a la resta de matèries és aplicable el dret general de la contractació.

F) ITÀLIA.

A Itàlia és d'aplicació la Convenció de Brussel·les de 23 d'abril de 1970, que fou transposada al dret italià per la Llei núm. 1084 de 27 de desembre de 1977.

¹⁴ L'àmbit d'actuació d'aquesta llei es troba molt delimitat i orientat quasi exclusivament cap a la defensa dels consumidors de viatges organitzats.

Per a l'exercici de l'activitat d'agent de viatges, és necessari acreditar coneixements suficients del sector, recursos adequats i llicència administrativa pròpia.

G) IRLANDA.

A Irlanda la protecció dels consumidors, especialment aquells que compren un viatge a forfait està contemplada en les següents normatives: Tour Operators and Travel Agents Act 1982, Tour Operators Licensing Regulations 1983, Travel Agents Licensing Regulations 1983, Tour Operators and Travel Agents Bonding Regulations 1983, Claims by Customers Regulations 1983, Travellers' Protection Fund Regulations 1984, Air Transport Act 1986, Consumer Information Act (articles 6 al 9 i 11 a 13) i la Sale of Goods and Supply of Services Act 1980. El dret general dels contractes regirà en els casos dels contractes conclusos entre les parts.

H) LUXEMBURG.

A Luxemburg no existeix legislació específica en matèria de contractes de viatges en general i de viatges a forfait en particular. Les disposicions del codi civil seran d'aplicació en les relacions entre el consumidor, l'organitzador i el detallista.

Tota persona que vulgui exercir l'activitat d'organització o de detallista haurà d'obtenir una llicència, prèvia acreditació de coneixements del sector, de la seva integritat, garanties financeres i asseguradores.

I) HOLANDA.

La normativa holandesa en la matèria es troba contemplada en la Llei de 28 de març de 1979, que preveu la integració en el codi civil de disposicions especials aplicables als contractes de viatges¹⁵. A Holanda es dóna la figura

¹⁵ Les relacions entre l'organitzador i el consumidor turístic acostumen a regir-se en molts casos per les condicions generals acordades per l'As. holandesa de consumidors i l'As. d'agents de viatges.

d'una "Geschillencommissie Reizen" (Comissió pels litigis relatius als viatges) que s'encarrega de regular per via de conciliació, en el cas de que sigui possible, les reclamacions formulades pels consumidors.

El fons de garantia és un fons absolutament lliure que cobreix prop del 98% de les activitats. Els organitzadors o detallistes de viatges a forfait o d'altres viatges no tenen l'obligació d'assegurar la seva responsabilitat, ni d'obtenir una llicència per tal d'exercir la seva activitat.

J) PORTUGAL.

L'estatut dels agents de viatges (detallistes o majoristes) i dels organitzadors de viatges es troba regulat pel Decret-Llei nº 359/79 del 31 d'agost de 1979, modificat pel Decret-Llei nº 480/82 de 24 de desembre de 1982 i pels Decrets d'aplicació nº 84/79 de 31 de desembre de 1979 i nº 20/83 de 8 de març de 1983.

Aquests textos determinen l'extensió de la responsabilitat dels agents de viatges i dels organitzadors que, per a exercir la seva activitat, hauran de ser autoritzades per les autoritats competents ("licència administrativa"), subministrar una garantia escrita de la seva solvència i cobrir la seva responsabilitat civil mitjançant una assegurança.

K) ESPANYA.

Segons el règim jurídic aplicable a les agències de viatges, aquestes poden concloure amb els seus clients els següents tipus de contractes:

1. Contracte de serveis solts, pel qual l'agència subministra algun dels diferents serveis autoritzats, com per exemple, venda d'entrades, reserva d'allotjaments, o de places de transports, etc. ...
2. Contracte de serveis mixtes, pel qual l'agència subministra una combinació d'un o més serveis autoritzats.

3. Contracte de viatges a forfait que consisteix en una combinació de varis serveis ofertats a un preu fixat.

En els dos primers casos, el client pot imputar-li a l'agent de viatges la responsabilitat corresponent per a l'execució del contracte obligant-li a rendir comptes.

No obstant, en cap cas serà responsable l'agent de viatges si la violació del contracte o la no correcta execució d'aquest són imputables als prestataris de serveis (hotels, restaurants, companyies aèries, etc.), sempre i quan, aquesta no hagi estat provocada per un acte fraudulent o negligent de l'agent de viatges.

El tercer tipus de contracte és sobre els viatges a forfait, i que és el més utilitzat pel turisme de masses. L'organitzador pot construir el forfait utilitzant els seus propis mitjans o conclouent contractes diversos amb empresaris tercers a compte del client.

Tant en un cas com en l'altre, es tracta d'un contracte sobre un "resultat determinat" (regles aplicables als agents de viatges, article 51) d'acord amb l'art. 1544 del Codi civil.

La conseqüència directa d'aquesta classificació és que l'agent de viatges és responsable directe de la bona execució de tots els serveis contractats, encara que, tingui la possibilitat d'eximir-se de tota responsabilitat en cas de "causa justa".

És a dir, el client podrà intentar tota acció de reparació contra l'agent de viatges, que a la vegada podrà repercutir aquesta contra els prestataris dels serveis turístics deficients.

L) GRAN BRETANYA.

A la Gran Bretanya no existeix cap tipus de legislació específica en matèria de drets i obligacions de les parts en contractes relatius a viatges a forfait.

El dret general dels contractes, completats amb algunes disposicions específiques, regeixen aquests contractes, així com, el dret de la responsabilitat civil o "law of torts".

No obstant, els consumidors que contractin viatges a forfait podran donar suport a les seves reclamacions d'acord amb: la Supply of Goods and Services Act 1982, la Unfair Contract Terms Act 1977, la Misrepresentation Act 1967, la Trade Descriptions Act 1968 i, la Consumer Credit Act 1974.

Per tot això, queda bastant clar que les enormes diferències existents entre els Estats membres a l'hora de legislar en matèria d'agències de viatges i dels anomenats viatges a forfait provocaven diferents concurrències i distorsions, no massa adients a l'hora de pretendre la construcció d'un mercat comú.

Les notes característiques de la Directiva del Consell 90/314/CEE, la incidència que sobre aquesta exerceix l'esmentada Directiva són els grans blocs que es desenvolupen en els següents apartats, sota el prisma de la protecció dels consumidors i de la garantia dels seus drets (a salut i seguretat, a protecció dels interessos econòmics, a reparació dels danys, a la informació i educació, a la representació, etc.) sempre presents en tots els programes comunitaris des de que al 1975 s'iniciés el Programa Preliminar¹⁶.

¹⁶ Una breu referència als esmentats programes fa necessari ressaltar aquells que pel seu contingut poden ser qualificats com a principals:

- Resolució del Consell de 14 d'abril de 1975, sobre el Programa Preliminar de la C.E. per a una política de protecció e informació dels consumidors (DOCE C 92, 25-4-75).
- Resolució del Consell de 23 de juny de 1986, relativa a l'orientació futura de la política de la CEE per a la protecció i el foment dels interessos dels consumidors (DOCE C 167, 4-7-86).
- Acta Única Europea, d' ú de juliol de 1987, article 100 A.
- Resolució del Consell de 9 de novembre de 1989, sobre futures prioritats per al relançament de la política de protecció del consumidor (DOCE C 294, 22-11-89).

3.1. GÈNESIS DE LA DIRECTIVA.

Per tal d'intentar l'eliminació d'aquestes evidents distorsions es posà en marxa en el si de la Comunitat un procés d'harmonització dels Drets dels diferents Estats membres en matèria de viatges combinats, considerat de substancial importància dins de la consecució del mercat interior.

Per a la consecució d'aquest mercat interior únic de serveis en el sector dels viatges combinats, la Comunitat podria haver seguit dos camins. El més senzill hauria estat el de dictar un "reglament", ja que tal com estableix l'article 189.2 TCE, "és una disposició que té un abast general, obligatòria en tots els seus elements i directament aplicable en cada Estat membre".

Ara bé, el fet de dictar un "reglament" en aquesta matèria hauria impedit a cadascun dels Estats membres, matisar el seu contingut per tal d'adequar-lo a les peculiaritats del seu ordenament intern i, a les seves particulars estructures turístiques. No cal oblidar que, tal com s'ha fet referència en apartats anteriors, els Estats membres han entès de forma molt particular el funcionament de les empreses dedicades a programar, organitzar i, posteriorment vendre viatges, i vacances; definint en alguns dels Estats, com es el cas d'Espanya que, es tracta d'una activitat empresarial subjecte a llicència administrativa prèvia, així com a determinats requisits vinculats a la seva estructura empresarial, com fiances, garanties, assegurances, ...

Conseqüentment, la Comissió s'inclinà, en tractar-se d'una matèria sobretot de protecció dels consumidors, per l'adopció d'una "directiva", ja que aquestes obliguen als Estats membres destinataris, en quan al resultat que hagin d'aconseguir, i deixen en mans de les autoritats nacional l'elecció de la forma i dels mitjans (art. 189.3 TCE).

La Directiva, al no ésser, en principi, directament aplicable i al no estar dirigida als ciutadans sinó als Estats membres, permetrà a aquests prendre en consideració les seves peculiaritats o les seves característiques particulars a l'hora de procedir a la seva incorporació en el seu propi ordenament i, com a

conseqüència d'això fer-ho en la forma més favorable d'acord amb els seus interessos; sempre i quan no quedin desvirtuades les finalitats establertes en la norma comunitària.

A tot el que s'ha exposat fins ara, serà necessari afegir que, quan al febrer de 1986 es signà l'Acta Única Europea (entrà en vigor l'1 de juliol de 1987), amb l'objectiu fonamental de reforçar el procés d'unificació europea, s'incloué en la seva Acta Final una declaració sobre l'article 100 A TCE en la qual s'establí que "la Comissió afavorirà, en les seves propostes, en el marc de l'apartat 1 de l'article 100 A el recurs a l'instrument de la Directiva si l'harmonització implica, en un o varis Estats membres, una modificació de les seves disposicions legals".

L'adopció de la Directiva 90/314/CEE, de 13 de juny de 1990, relativa als viatges combinats i els circuits combinats, es justifica en funció dels arguments mantinguts en els apartats anteriors.

D'altra banda, no cal oblidar la necessitat d'harmonitzar les diferents legislacions nacionals en matèria de viatges combinats; diferències que, han anat contribuint a la creació d'un important grau d'insatisfacció en els consumidors europeus; insatisfacció, si cap, incrementada per la inexistència d'uns marges judicials o extrajudicials de solució de conflictes que permetessin als consumidors resoldre les seves diferències amb els organitzadors i/o detallistes¹⁷.

No obstant, tal com s'ha vingut assenyalant, el procés que portà a la Directiva 90/314/CEE no fou en cap cas ràpid i senzill. El seu inici fou l'any 1982 quan la Comissió presentà al Consell un document en el que es reflexaven les seves " Primeres orientacions per a una política comunitària del turisme", i es proposava l'elaboració d'una Directiva sobre viatges combinats.

¹⁷ Proposta de Directiva del Consell relativa als viatges combinats ..., Brusel·les, 21 de març de 1988. COM(88) 41 final. SYN 122,

El termini transcorregut des d'aquest primer document fins a la seva definitiva aprovació posà clarament de manifest les dificultats que es van haver de salvar fins arribar a disposar d'un text normatiu consensuat pels diferents Estats membres d'una banda, i les associacions d'agències de viatges i de consumidors per l'altra.

Després de la bona acollida rebuda per aquests primers documents en el sí del Consell de Ministres¹⁸, transcorregueren quasi dos anys fins que la Comissió no presentà una nova Comunicació al Consell sobre aquesta matèria¹⁹ en la que entre d'altres qüestions es plantejava el següent:

“Un altre camp en el que s'ha de garantir la protecció del turista és el dels viatges tot inclòs. Aquesta fórmula, que comprèn diverses prestacions (viatge, allotjament, menjars, serveis auxiliars) és, en moltes ocasions, arriscada pel fet de que (al haver pagat el preu global) el viatger ja no té massa marge d'acció quan en arribar al lloc de destí se'n adona de que les informacions que va rebre no són exactes o que no s'han respectat els termes del contracte.

D'acord amb les dades recollides per la Comissió en un estudi sobre aquest tema, el percentatge de persones descontentes es situaria, segons els països, entre un 25 i un 35 per 100 dels que han utilitzat aquesta fórmula per a les seves vacances al 1982 i 1983. En relació amb aquesta situació, el nombre de persones que presenten recursos davant dels tribunals és bastant baix (d'un 1 a un 5 per 100, segons els Estats membres).

El gran inconvenient de la major part de les legislacions nacionals al respecte, radica en que precisament manquen d'un procediment al marge del tribunal eficaç i poc car per a examinar les queixes dels viatgers amb aquest tipus de viatge. En aquestes condicions a l'usuari li repugna molt sovint

¹⁸ Resolució de 10 d'abril de 1984, relativa a una política comunitària del turisme (DOCE C 115, de 30 d'abril de 1984, pp. 1 ss.).

¹⁹ Comissió de les Comunitats Europees, Acció comunitària en el sector del turisme, Comunicació de la Comissió presentada al Consell el 31 de gener de 1986, al Diari Oficial de les Comunitats Europees, Suplement 47/86.

embarcar-se en un procediment lent i costós davant dels tribunals i decideix, en canvi, no tornar a repetir l'experiència d'aquest tipus de viatges”.

I que “per a fer front a aquesta situació, la Comissió proposarà un projecte de directiva sobre l'harmonització de les legislacions respecte als viatges tot inclòs en els que els seus objectius són els següents: garantir a tots els ciutadans dels Estats membres una protecció contra la informació inexacta en quan als viatges tot inclòs; determinar la responsabilitat dels agents de viatges (detallistes) i dels tour operators de cara al viatger, tant abans com després de l'estada, el viatge o les vacances; establir un procediment senzill per a resoldre els problemes i, si es dóna el cas, per a recollir les queixes en els llocs de destí o en un altre lloc; garantir iguals condicions de competència en el sector dels viatges tot inclòs” (pp. 13 i 14).

Per tot això, la Comissió demana al Consell que “adopti (...) la Directiva relativa a l'harmonització de les legislacions respecte als viatges tot inclòs, que se li presentarà immediatament”.

Aquesta darrera comunicació, fou també molt ben rebuda pel Parlament Europeu²⁰, que aprofità per recordar els cinc drets bàsics continguts en el Primer Programa del consumidor comunitari de 1975: protecció dels interessos econòmics, informació i educació, representació i serveis consultius, protecció de la salut i seguretat i reparació.

En concret, el Parlament Europeu planteja una sèrie de passos que caldrà seguir en el futur “en un context comunitari, la protecció a l'usuari en la indústria turística és essencial”; que “els Estats membres hauran de respectar completament les seves garanties en virtut del primer programa del consumidor”²¹, i que “una llista de comprovació de l'usuari de la indústria turística hauria d'acomplir” (entre d'altres extrems):

²⁰ Dictamen elaborat en nom de la Comissió de Joventut, Cultura, Educació, Informació i Esport sobre la facilitació, promoció i consolidació del turisme en la Comunitat Europea, de 10 de novembre de 1987 (PE DOCE A 2-209/87).

²¹ DOCE C 92, de 25 de abril de 1975.

1. Normes per als contractes de viatge entre els usuaris i els organitzadors en tota la Comunitat.
2. Una assegurança obligatòria per part dels organitzadors del viatge.
3. Fulletons de viatge que continguin una informació clara, àmplia i vinculant respecte al contracte.

Conseqüentment, a les propostes del Parlament Europeu la Comissió elaborà la seva Proposta de Directiva del Consell relativa als viatges combinats, incloses les vacances combinades i els circuits combinats, la qual fou presentada al Consell amb data 21 de març de 1988²².

No obstant, es tractava d'una proposta de Directiva amb moltes imprecisions tècniques (no es definia amb precisió el propi concepte de "viatge combinat"; no es deslligaven amb claredat els diferents estadis de les relacions client/consumidor i organitzador/detallista; no es definia amb claredat el sistema de responsabilitat al qual quedava sotmès l'organitzador /detallista en els supòsits d'incompliment o compliment defectuós del contracte; etc.) per una part, i excessivament ambiciosa (sobretot en matèria de reclamacions dels consumidors) per l'altra.

Aquestes deficiències i excessos, no foren obstacle per a que, la proposta de Directiva rebés el suport de la Secció de Medi Ambient, Sanitat i Consum del Comitè Econòmic i Social²³, que fou presentada per la Comissió en virtut de l'apartat tercer de l'article 149 del Tractat de la CE el 19 de juliol de 1989²⁴, en la qual es modificaren molts dels seus preceptes.

Tanmateix, fou en el si del Consell de Ministres on la Proposta de la Comissió patí els seus principals canvis, fins arribar al Projecte de "Posició comuna" adoptada pel Consell el 13 de febrer de 1990 amb vistes a l'adopció de la Directiva relativa als viatges combinats, les vacances combinades i els circuits combinats.

²² COM (88) final .- SYN 122.

²³ Brusel.les, 10 de maig de 1988 (R/CES 443/88 PLI/MP/dv).

²⁴ DOCE C 190, de 27 de juliol de 1989, pp. 10 ss. (89/C 190/08).

Finalment, amb data 23 de juny de 1990, el DOCE publicà la Directiva del Consell 90/314/CEE, de 13 de juny de 1990, relativa als viatges combinats, les vacances combinades i els circuits combinats²⁵.

3.2. CONTINGUT.

Sobre aquesta base, la Directiva comunitària regula una sèrie d'aspectes, fonamentalment relatius a la informació, al contingut de la contractació i al règim de responsabilitat, que tot i configurar un mínim normatiu comú per als Estats membres de la avui Unió Europea, com a garantia per als consumidors i estímul per al progrés del sector turístic, no contempla una estructura tradicional, pròpia de la sistematització considerada més adient en el cas del Dret de contractes.

El dret a la informació ha estat i continua essent una de les constants en totes aquelles regulacions comunitàries que pretenen una major protecció al consumidor, constituint-se de forma molt particular dins de l'àmbit comunitari en un dels cinc drets bàsics que es troben continguts en els diferents Programes.

La veracitat, l'eficàcia, la utilitat, la precisió, la claredat són algunes de les característiques que acostumen a atribuir-se a la informació sobre productes i serveis com a garantia per al consumidor i usuari.

Son aquests mateixos conceptes els que s'encarrega d'abordar la Directiva sobre viatges combinats, fent especial incidència en evitar qualsevol indicació que indueixi a error degut a la difusió de la informació sobre els serveis turístics²⁶.

El legislador comunitari és conscient, en aquest cas, de que l'adquisició de viatges combinats es produeix generalment a partir d'atractius i moltes vegades insinuants fulletons publicitaris elaborats i difosos pels propis organitzadors i

²⁵ DOCE L 158, de 23 de juny de 1990, pp. 50 ss.

²⁶ Veure Directiva 84/450, de 10 de setembre de 1984, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, regl. i ad. dels Estats membres en matèria de publicitat enganyosa. DOCE L 250, 19-9-84.

distribuïdors, i tracta de prevenir al consumidor dels efectes derivats de la manca de veracitat en la publicitat, prohibint les indicacions enganyoses respecte a la descripció del viatge, el preu i demés condicions aplicables al contracte.

I en quant a la seva interpretació, l'apartat 1 de l'article 3 de la Directiva planteja el dubte de si aquest es refereix exclusivament a les comunicacions bis a bis organitzador i/o detallista i consumidor o a les comunicacions organitzador i/o detallista i consumidors en general, és a dir, a la promoció pública, indeterminada, dirigida al mercat en general.

Tanmateix, l'apartat 2 de l'article 3 de la Directiva estableix que "la informació continguda en el fulletó serà vinculant per a l'organitzador o el detallista", a no ser que els canvis en la mateixa s'hagin comunicat clarament al consumidor abans de la celebració del contracte, possibilitat que haurà d'ésser mencionada expressament en el fulletó, o que es produeixin posteriorment modificacions, previ acord entre les parts contractants.

La Directiva 90/314 planteja, en definitiva, la necessitat d'una clara i precisa informació posada a l'abast del consumidor per tal de que lliurement pugui adoptar una decisió vàlida sobre el servei que se li ofereix sense perjudici per als seus interessos econòmics.

Tanmateix, no pot oblidar-se que, gràcies a aquesta transparència, es persegueix també eliminar, al mateix temps, les distorsions que es puguin produir a la competència i que garanteixen un funcionament més lliure del mercat.

La proscripció que es fa de la publicitat falsa, enganyosa i deslleial es realitza, com afectants al comportament econòmic del consumidor o perjudicials per als competidors, aprofundeix en la política comunitària de protecció i d'informació dels consumidors, que ja recollia el segon programa de la Comunitat en la matèria.

La Directiva 90/314 estableix un contingut mínim del clausulat del contracte²⁷, que per altra part és lo suficientment detallat com per a comprendre quants elements essencials configuren el viatge:

- a) El destí o els destins del viatge i, en el cas de períodes fraccionats d'estada, els diferents períodes i les seves dates.
- b) Els mitjans, les característiques i les categories de transport que es vagin a utilitzar, les dates, hores i llocs de sortida i de retorn.
- c) En cas de que el viatge combinat inclogui allotjament, la seva situació, la seva categoria turística o el seu nivell de comoditat així com les seves principals característiques, la seva conformitat a la normativa de l'Estat membre d'acollida de que es tracti i el nombre de menjars servits.
- d) Si per a la realització del viatge combinat s'exigeix un nombre mínim de persones i, en tal cas, la data límit d'informació al consumidor en cas de cancel.lació.
- e) L'itinerari.
- f) Les visites, excursions o demés serveis inclosos en el preu total convingut del viatge combinat.
- g) El nom i la direcció de l'organitzador, del detallista i, si procedeix, de l'assegurador.
- h) El preu del viatge combinat, així com una indicació de tota possibilitat de revisió del preu en virtut de l'apartat 4 de l'article 4 i la indicació dels possibles drets e impostos corresponents a determinants serveis (taxes d'aterratge, de desembarcament o d'embarc en ports i aeroports, impostos d'estada), quan aquests gravamens no estiguin inclosos en el preu del viatge combinat.
- i) El calendari i modalitats de pagament del preu.
- j) Tota sol.licitud especial que el consumidor hagi transmès en el moment de la reserva a l'organitzador o al detallista i que ambdós hagin acceptat.
- k) Els plaços en els que el consumidors haurà de formular una possible reclamació per la no execució o la mala execució del contracte.

²⁷ Les clàusules hauran d'enunciar-se per escrit o en qualsevol altra forma comprensible i accessible al consumidor. La comunicació haurà de realitzar-se amb caràcter previ a la celebració del contracte.

Sovint, acostuma a ésser freqüent la presència de clàusules o condicions generals que, contingudes en els propis fulletons publicitaris editats per les agències, tracten de fixar les regles afectants al viatge.

Per consegüent, procurant evitar regulacions abusives, han estat els mateixos programes comunitaris els que han establert el principi de que els adquirents de béns i serveis hauran d'estar protegits contra l'abús de poder del venedor o del prestador de serveis, especialment en el cas de contractes d'adhesió i l'exclusió abusiva de drets essencials en els contractes.

Tanmateix, el cada vegada més ample ventall de clàusules-tipus, contractes d'adhesió i condicions generals de la contractació obliga a, reafirmant el principi d'autonomia de la voluntat, enfortir el d'igualtat o equivalència de les prestacions²⁸.

La posició de debilitat pròpia del consumidor porta, des dels poders públics sense oblidar, en cap cas, l'esmentada autonomia de les parts, a l'establiment de normes de caràcter imperatiu per a salvaguardar els seus interessos i atorga'ls-hi la protecció deguda en raó de la fragilitat de la seva ubicació en el mercat²⁹.

En el camp turístic, aquesta evident posició de desigualtat i fins i tot d'una certa indefensió contractual obeeix tant a les pròpies situacions en que s'acostuma a trobar el turista-consumidor i a les peculiaritats dels contractes turístics com a la seva condició de "desplaçat"³⁰.

Per tal d'aprofundir en aquestes proteccions, garantitzant la dèbil posició del consumidor en el contracte, s'adoptà pel Consell la Directiva 93/13, de 5 d'abril, sobre les clàusules abusives en els contractes celebrats amb

²⁸ REYES LOPEZ, M.J.: "Algunas reflexiones sobre el Derecho de Consumo y la Directiva 374/85 sobre responsabilidad ...". Revista General del Derecho, nº 556-57, València, gener-febrer, 1991, p. 33.

²⁹ ESPLUGUES MOTA, C.; PALAO MORENO, G.: "Las CCEE y la protección de los consumidores". Revista General del Derecho, nº 586-587, València, juliol-agost, 1993, pp. 67-76.

³⁰ QUINTANA CARLO, I.: "La protección del consumidor como turista". Estudios sobre consumo, nº. 2, 1984 p. 66.

consumidors³¹ , que ve a complementar les disposicions contingudes en la Directiva 90/314.

De totes maneres, les clàusules proposades al consumidor hauran d'estar sempre redactades de forma clara i comprensible. Qualsevol dubte que pugui sorgir sobre el sentit d'una clàusula haurà de ser resolta seguint el criteri interpretatiu més favorable per al consumidor.

Un dels aspectes fonamentals sinó el de major rellevància jurídica de la Directiva 90/314/CEE és, el de la fixació de l'àmbit de responsabilitat de l'agència organitzadora i/o detallista (art. 5) davant del consumidor, responsabilitat que conforme l'apartat 1 de l'article 5 és "independent" de que les prestacions compromeses hagin d'ésser executades pel propi organitzador i/o detallista u altres prestadors de serveis (hotelers, transportistes, etc).

En la línia d'altres regulacions comunitàries en matèria de consum³² , la Directiva sobre viatges combinats s'inclina de forma preferent per instituir un sistema de responsabilitat objectiva basada en el risc empresarial.

Es tracta d'una matèria que no estava suficientment regulada en quasi cap dels Estats membres, pel que davant del silenci legal, els autors s'han vingut mostrant majoritàriament d'acord en distingir dues hipòtesis clarament diferenciades en funció de la diferent qualificació jurídica assignada pels seus respectius defensors al contracte de viatge combinat.

En primer lloc es troben aquells que limiten l'activitat de l'organitzador i/o detallista a l'organització del viatge i a contractar, per compte del client, amb les empreses que hauran d'efectuar les diverses prestacions que integren el forfait, el que podríem enquadrar en l'espècie del mandat, equivalent a considerar que l'obligació contreta amb el seu client és de les anomenades de medis o d'activitat.

³¹ DOCE L/95, cit. Aquesta Directiva fou transposada al dret espanyol per la Llei 7/1998, de 13 d'abril, sobre condicions generals de la contractació (BOE del 14).

³² V. Directiva 85/374, de 25 de juliol de 1985, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentaries i administratives dels Estats membres en matèria ... (DOCE L 210, 7-8-85).

En aquest cas, el client només podrà exigir a l'agència la diligència deguda per a procurar que els tercers, amb els qui ha convingut prèviament les diferents prestacions, executin els serveis contemplats en el viatge combinat; però no podrà reclamar amb èxit, per tal d'obtenir una indemnització que sigui conseqüència de l'incompliment o compliment defectuós de les prestacions per part del tercer, i que no provinguin d'una actuació dolosa o culposa de l'agència.

La Directiva comunitària ofereix en el seu article 5.1 arguments que consagren el principi de responsabilitat objectiva de l'organitzador i/o detallista, al establir textualment que l'organitzador i/o detallista seran responsables davant del consumidor de la correcta execució de les obligacions derivades del contracte de viatge combinat.

No obstant, tot i que la Directiva contempla el principi de responsabilitat objectiva, aquesta no és, en cap cas, absoluta, ja que la mateixa Directiva contempla en l'apartat 2 de l'article 5 les causes d'exclusió de la mateixa:

- La culpa del propi consumidor.
- El fet imprevisible o inevitable d'un tercer aliè al subministra de les prestacions previstes en el contracte.
- La força major, tal i com es defineix en l'article 4.6.
- Un esdeveniment que l'organitzador i / o detallista, o el prestatari posant tota la diligència necessària no haguessin pogut preveure ni superar.

Aquests quatre supòsits no eximiran, en cap cas, del deure de paliar els danys, és a dir, d'actuar amb la diligència necessària per a prestar al consumidor que es trobi en dificultats la necessària assistència.

D'altra banda, la Directiva concedeix als Estats membres la possibilitat de "modular" pels Estats membres, establint que la responsabilitat per la no

execució o per l'execució defectuosa del contracte recaigui bé en els organitzadors del viatge combinat (l'agència majorista) o bé en el detallista (agència minorista). Es tracta d'una "opció" que la Directiva concedeix als Estats membres, pel que cada un d'ells pot escollir aquella opció que millor protegeixi els interessos en joc.

Aquests mateixos criteris, varen ja inspirar la Directiva 85/374, sobre responsabilitat pels danys causats (tal com correspon en un règim de responsabilitat objectiu)³³ de tal manera que el perjudicat només haurà de provar el dany, el defecte produït i la relació causal entre ambdós (art. 4).

De totes maneres, la Directiva 90/314 sobre viatges combinats sembla completament impregnada d'objectivisme en el seu sistema de responsabilitat al marge del grau de culpa atribuïble a l'organitzador i/o detallista. Aquest criteri es veu a més a més reforçat a través de la prohibició d'establir clàusules contractuals que exceptuin l'esmentat règim (art. 5.3).

L'article 7 de la Directiva comunitària ha plantejat al llarg d'aquests darrers anys un important cúmul de conflictes, pel seu redactat obscur i confús, inadequada transposició, naturalesa de les garanties financeres, entre d'altres problemes. La discussió arribà pràcticament fins a l'aprovació de la "posició comuna" adoptada pel Consell el 13 de febrer de 1990.

En aquest sentit, la primera proposta de Directiva (21 de març de 1988) establia en el seu article 7:

"Els Estats membres vetllaran per:

"1. els organitzadors cobriran mitjançant una assegurança la part asseguable de les obligacions que els incumbeixin en virtut de la present Directiva; i

³³ BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R.: Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Ed. Civitas, Madrid, 1992, p. 666.

“2. es creï en cada un dels seus territoris un fons de garantia per al pagament de les indemnitzacions que es deurien en virtut de la present Directiva i que no poguessin satisfer-se per cap altre mitjà”.

Aquest contingut que es mantingué pràcticament idèntic en la proposta modificada de 19 de juliol de 1989, fou, no obstant, modificada en un doble sentit pel Grup de Qüestions Econòmiques “Turisme”, que funciona en el si del Consell:

- a) Primer, ometent qualsevol tipus de remissió a la naturalesa concreta de les mesures de caràcter financer que haurien d'ésser adoptades pels Estats (assegurança, fons de garantia, etc.).
- b) Segon, limitant el camp d'aplicació de les esmentades mesures de caràcter financer als supòsits d'insolvència de l'organitzador i/o detallista, i cobrint únicament el reembossament de les sumes que el consumidor hagués adelantat i, si el viatge hagués ja començat, les despeses de la seva repatriació fins al lloc de partida. Quedant, en conseqüència exclosos de la garantia la indemnització pels danys derivats de l'incompliment defectuós del contracte de viatge combinat.

Les raons d'aquestes modificacions i, de l'actual i definitiu redactat (“l'organitzador i/o detallista que siguin part en el contracte facilitaran proves suficients de que, en cas d'insolvència o de fallida, quedaran garantits el reembossament dels fons dipositats i la repatriació del consumidor”) s'han de buscar no només en la diversitat dels ordenaments dels Estats membres, sinó en la postura contrària a l'extensió de la garantia d'altres Estats (Alemanya, Regne Unit, Irlanda, Portugal) a l'entendre aquests que la mateixa podria afectar de forma molt desfavorable al cost dels viatges combinats.

Per conseqüent, aquesta disparitat de “normatives turístiques” en cada un dels Estats membres, i els diferents interessos turístics manifestats al llarg de tot el procés generen funcionaments poc harmònics a l'hora d'aplicar normes que si bé són específicament de “consum” pateixen la regulació particularment

nacional d'un sector que com el turístic es sovint "competència" dels Estats membres.

3.3. LA REGULACIÓ INTERNA EN MATÈRIA D'AGÈNCIES DE VIATGES.

Dins de l'àmbit intern, ja amb anterioritat a l'adopció de la Directiva 90/314, s'han dictat regulacions en la matèria³⁴.

A partir de la previsió constitucional de l'assumpció per les Comunitats Autònomes de la competència en la promoció i ordenació del turisme dins del seu àmbit territorial, han estat nombroses les que han aprovat una reglamentació al respecte³⁵.

³⁴ Malgrat la relativa modernitat de l'ordenació turística espanyola, han estat les agències de viatges les empreses de més antiga regulació. Les agències de viatges foren ja objecte de regulació específica en el Decret de 19 de febrer de 1942, quan encara el turisme es trobava sota la competència del M. de Governació, encara que ja amb anterioritat havien existit algunes disposicions administratives al respecte

³⁵ L'existència de diverses CCAA amb competències exclusives en matèria d'agències de viatges ha donat lloc a tot un seguit de regulacions pròpies en aquesta matèria, com són:

- ANDALUSIA: Ordre de 11 d'abril de 1990, que aplaça el compliment de la Disposició Transitòria Primera de l'Ordre de 14 d'abril de 1988, BOJA de 20 d'abril; Ordre de 2 de març de 1998, reguladora de les obligacions de les Agències de Viatges en les visites i viatges col·lectius, BOJA de 27 de maig.

- ARAGÓ: Decret 184/1988, de 5 de desembre, pel que s'aprova l'Ordenació de les Agències de Viatges, BOA de 21 de desembre.

- PRINCIPAT D'ASTÚRIES: Decret 31/1988, de 11 de febrer, pel que s'aprova l'Ordenació de les Agències de Viatges, BOPA de 7 de març.

- ILLES BALEARS: Decret 43/1995, de 6 d'abril, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BOCAIB de 13 de maig; Ordre de 15 de gener de 1990, d'adequació del Reglament, BOCAIB de 20 de febrer.

- CANÀRIES: Decret 231/1987, de 18 de desembre, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges en la Comunitat de Canàries; Ordre de 14 d'abril de 1988, BOCA de 31 de desembre.

- CANTÀBRIA: Decret 50/1990, de 3 de setembre, pel que s'aprova l'Ordenació de les A.A.V.V., BOC de 14 de setembre.

- CATALUNYA: Decret 168/1994, de 30 de maig, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, DOGC de 22 de juliol; Ordre de 1 de març de 1989, que desenvolupa el Decret anterior, DOGC de 29 de març.

- CASTELLA I LLEÓ: Decret 61/1990, de 19 d'abril, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BOCyL de 25 d'abril; Ordre de 11 de juny de 1990, que regula el Codi d'Identificació de les Agències de Viatges, BOCyL de 15 de juny.

- CASTELLA-LA MANXA: Decret 2/1988, de 12 de gener, pel que s'aprova el Reglament de les AAVV, DOCM de 17 de maig.

- EXTREMADURA: Decret 82/1987, de 28 de desembre, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges en l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, DOE de 31 de desembre.

- GALÍCIA: Decret 153/1989, de 22 de juny, pel que s'aprova el Reglament de les A.A.V.V. de Galícia, DOG de 4 d'agost.

- COMUNITAT DE MADRID: Decret 99/1996, de 27 de juny, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BOCM de 12 de juliol.

- MÚRCIA: Decret 116/1987, de 24 de desembre, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BORM de 28 de juliol; Ordre de 16 de febrer de 1989, que desenvolupa el Decret anterior, BORM de 5 de desembre.

- NAVARRA: Decret Foral 141/1988, de 4 de maig, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges en la Comunitat Foral de Navarra, BON de 16 de maig.

- LA RIOJA: Decret 8/1988, de 6 de maig pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges; Ordre de 18 de juliol de 1988, que desenvolupa el Decret anterior, BOR de 24 de maig.

- C. VALENCIANA: Decret 20/1997, de 11 de febrer pel que s'aprova el R. de les AAVV, DOGV de 21 de f

D'altra banda, des de l'Administració de l'Estat, fent-se ressò de la necessitat d'una normativa aplicable amb caràcter general per les Administracions Públiques, dins dels respectius àmbits competencials, s'aprovà primer el R.D. 271/1988, de 25 de març, regulador de l'exercici de les seves activitats per les Agències de Viatges i, posteriorment, l'Ordre del Ministeri de Transports, Turisme i Comunicacions, de 14 d'abril de 1988, que estableix les normes reguladors de les Agències de Viatges³⁶.

La Directiva 90/314/CEE, sobre viatges combinats i la seva incorporació al dret nacional per la Llei 21/1995, de 6 de juliol, sobre viatges combinats obliga a la revisió de les diferents ordenacions administratives que en matèria d'agències de viatges han estat característica fonamental d'aquest subsector.

El fonament d'aquesta competència legislativa de l'Estat, el podem trobar en l'art. 149.1. de la Constitució espanyola i concretament quan dins de les matèries que es reserven a l'Estat amb caràcter exclusiu, es troben la "legislació mercantil" (núm. 6) i les "bases de les obligacions contractuals" (núm. 8), ambdós títols competencials que entren plenament en joc en funció del contingut esmentat que contempla la Directiva.

L'adaptació del Dret espanyol a la Directiva comunitària, exigia l'elaboració d'una normativa de caràcter eminentment mercantil (i en qualsevol cas jurídic-privat) que donat que està destinada a regular un contracte (l'anomenat contracte de viatge) carent de regulació legal en el nostre ordenament, havia de tenir necessàriament el rang formal de llei.

En aquests moments (excloent el Dret de les CCAA) la normativa sobre Agències de Viatges, a més a més de ser eminentment de caràcter administratiu (regula l'accés a l'exercici d'aquestes activitats i l'estatut de les empreses), està continguda en el Real Decret 271/1988, de 25 de març (BOE del 29 del mateix mes), i en l'Ordre Ministerial de 14 d'abril de 1988 (BOE del 22 del mateix mes).

³⁶ V. B.O.E. nº 97, de 22 d'abril de 1988. El seu contingut és pràcticament idèntic als Reglaments de les Comunitats Autònomes.

En el nostre país, les matèries relatives a les agències de viatges (els organitzadors o detallistes, en el llenguatge de la Directiva) són fonamentalment competència de les CCAA, conservant l'Administració Central unes certes competències d'àmbit residual, pel que fa a l'existència de CCAA que encara no tenen assumides competències en aquesta matèria.

Tanmateix, convindrà matisar que les anteriors afirmacions comporten una duplicitat de conseqüències, amb el següent sentit:

1. L'elaboració i aprovació, de la Llei 21/1995, encara que fora de plaç, regula en l'ordenament espanyol el que constitueix el contracte de viatge: concepte, requisit de forma, drets i deures de les parts, responsabilitat i supòsits de resolució.

Tot això no significa, en tot cas, que la normativa existent o preexistent hagi de quedar derogada. La llei esmentada, fonamentalment mercantil, és plenament compatible amb la normativa reguladora de les agències de viatges i, en línies generals perfectament compatible.

2. Dins del que és la regulació del contracte de viatge, és possible que es dictin normes que amb caràcter reglamentari regulin els aspectes de l'oferta i publicitat dels serveis prestats per les agències de viatges (contingut dels fulletons i programes) i al contingut mínim dels contractes.

Aquesta continua essent la tècnica utilitzada en les reglamentacions pròpies de cada CCAA.

Pel que es refereix al Dret de les CCAA en aquest cas, la normativa reguladora de les AAVV, no s'ha vist modificada per l'entrada en vigor de la Directiva, ni tant sols el procés de transposició amb la corresponent aprovació i entrada en vigor de la Llei 21/1995 han generat canvis substancials al respecte de les reglamentacions administratives d'agències de viatges.

Les Agències de Viatges constitueixen un dels elements bàsics de l'estructura turística, convertint-se en l'eix motor del turisme i en la seva més significativa expressió social.

El concepte tècnic-jurídic de les agències de viatges s'ha buscat més per la via de la descripció dels seus objectius i activitats que per una lògica i definitiva tècnica raonada³⁷. Les reglamentacions d'agències de viatges, han definit des d'un punt de vista genèric algunes i més específicament d'altres d'aquestes com a:

“... empresa que en possessió del títol-llicència corresponent es dedica professional i comercialment en exclusivitat a l'exercici d'activitats de mediació i/o organització de serveis turístics, podent utilitzar mitjans propis en la prestació dels mateixos (Article 1 del RD 271/1988 de 25 de març ...)”.

El contingut de la Disposició addicional segona és molt important ja que comporta l'atribució d'aquestes activitats en un tipus determinat d'empreses turístiques, com són les agències de viatges que, per a la realització de les seves activitats necessiten llicència prèvia, atorgada per les autoritats administratives amb competència per això (la majoria de Comunitats Autònomes). Competència que tal com ja s'ha vist és pròpia de les CCAA i objecte de regulació en la major part d'aquestes a través de les seves respectives reglamentacions.

Tanmateix, malgrat aquestes “relatives” diferències entre les reglamentacions d'agències i la Directiva i la Llei, aquestes poden, en tot cas, ésser complementades amb tot allò que al respecte estableix la Llei General per a la Defensa dels Consumidors i Usuaris.

³⁷ De fet, tant la Directiva com la Llei utilitzen d'altres terminologies per a definir aquesta figura; encara que la Llei 21/1995 precisa, en la seva Disposició addicional segona, Naturalesa de l'organitzador i el detallista que: “Als efectes de lo previst en la present llei, l'organitzador i el detallista hauran de tenir la consideració d'AAVV d'acord amb la normativa administrativa que es dicti a l'efecte”.

En aquesta llei es poden trobar algun que d'altre precepte que permetria concloure el fet de que el nostre Dret s'adapta allò que disposen les esmentades normatives sobre "viatges combinats": per una part, l'article 10.1, encara que, en funció de les condicions generals dels contractes, exigeix que les mateixes hagin de redactar-se amb claredat, i, per l'altre, l'article 8, que, al exigir que "l'oferta, la promoció i publicitat (...) - els serveis s'ajustaran a la seva naturalesa, característiques, condicions, utilitat o finalitat - (...), està implícitament exigint la legibilitat com a pressupost de tot el demés".

3.4. L'ESTAT ACTUAL DE LA LEGISLACIÓ.

La Directiva 90/314 preveia, en el seu article 9, que, no més tard del 31 de desembre de 1992, els Estats membres haurien d'adoptar les mesures necessàries per al seu compliment.

La transposició de la Directiva 90/314 ha plantejat múltiples problemes durant els darrers anys, en les legislacions dels Estats membres de la Unió Europea.

Aquestes dificultats, resulten principalment del caràcter bastant imprecís de les definicions donades en l'article 2 i dels articles 5 i 7 de la Directiva, que fan referència a les responsabilitats professionals i la garantia financera.

La subsistència d'aquesta situació podria arribar a comportar un cert procés de desharmonització de les legislacions competents al respecte en cada un dels Estats membres.

D'altra banda, la Directiva, com a font del Dret comunitari, conté una obligació de resultat que requereix la intervenció normativa dels Estats membres per a la seva transposició al Dret intern; d'acord amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea (TJCE)³⁸.

³⁸ Sentència TJCE, Francovitch-Bonifaci-Aff. C 61/90 i C 91/90. A. Francovitch e.a. contra la República d'Itàlia.

És necessari senyalar que cada Directiva en vigor, encara que no hagi estat objecte de transposició al dret nacional, és aplicable a cadascun dels Estats³⁹.

Per consegüent, els Estats membres que faltin a les seves obligacions al respecte, corren el risc d'ésser objecte d'un recurs per la no aplicació del dret comunitari i d'una condemna en cas de danys ocasionats a les seves víctimes, amb la corresponent indemnització⁴⁰.

El 13 de juny de 1990, la Comunitat Europea adoptà la Directiva 90/314 relativa als viatges combinats, les vacances combinades i els circuits combinats, que els Estats membres havien de traslladar al seu dret intern abans del 31 de desembre de 1992.

La majoria d'Estats, Espanya entre ells, no compliren amb aquesta obligació. Per consegüent amb aquesta situació, la Comissió Europea encarregà un estudi per tal de calibrar el grau d'aplicació de la Directiva⁴¹.

Els resultats de l'estudi no foren en cap cas massa alentadors, una de les consultores encarregades de l'esmentat estudi el "Centre de Droit de la Consommation" assenyalava que: "... tots els Estats membres han adoptat una legislació nacional de transposició de la Directiva 90/314/CEE, però alguns dels

³⁹ ABELLAN, V., VILA, B. *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Ariel Derecho. Barcelona, 1998. pp. 95-96: "el Tribunal de Justicia ha admés des dels anys setanta (Sentència del TJCE de 6 d'octubre de 1970, Grad, assumpte 9/70, Rec. 1970, p. 839; Sentència del TJCE de 17 de desembre de 1970, SACE, assumpte 33/70, Rec. 1970, p. 1224; Sentència del TJCE de 29 de novembre de 1978, Delkvist, assumpte 21/78, Rec. 1979, p. 2327, entre d'altres), que certes disposicions d'algunes directives no estan desprovistes d'efecte directe pels particulars".

⁴⁰ La sentència "Dillenkofer" (8 d'octubre de 1996) del TJCE, que condemna a l'Estat alemany per la no adaptació del Dret intern a la Directiva 90 / 314 no ha fet més que confirmar aquesta tendència. L'esmentada sentència declarà que un particular pot comprometre la responsabilitat financera d'un Estat membre si aquest darrer no ha realitzat la transposició en dret nacional d'una Directiva comunitària dins dels plaços previstos. El TJCE igualment rebutjà l'argument avançat pels governs alemany, britànic i neerlandès segon el qual, quan un Estat membre transposa una Directiva amb retard, la seva responsabilitat financera no pot comprometre's de la mateixa manera com si es tractés d'una violació manifesta i greu del dret comunitari. En aquesta mateixa sentència el TJCE ha recordat el principi general segons el qual tots aquells particulars que vulguin obtenir el rescabament dels danys ocasionats o la protecció dels seus interessos hauran de provar que la Directiva li atribueix drets identificables i que existeix un nexa d'unió entre aquesta no transposició i els danys ocasionats.

⁴¹ Al 1996, la Comissió Europea decidí procedir a l'examen de la situació en la que es trobava la transposició de la Directiva 90/314/CEE, fent especial incidència en els aspectes relacionats amb l'article 7 (garantia financera). L'estudi va ésser encomanat a dues consultores, el "Centre de Droit de la Consommation de l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve" per als "vells" Estats (Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Espanya, França, Grècia, Irlanda, Itàlia, Luxemburg, Països Baixos, Portugal, Regne Unit), i la consultora WES per als tres nous Estats membres (Àustria, Finlàndia i Suècia). Les dues consultores varen remetre els seus respectius informes a la Comissió (DG XXIV) l'octubre de 1996.

Estats membres (Espanya, Itàlia, Grècia, Luxemburg i Portugal) encara no han transposat en tot o en part l'art. 7 i alguns altres (Bèlgica, Països Baixos i Regne Unit) no han realitzat encara una completa transposició conforme a l'article 7.

Les raons d'aquesta manca de transposició o de la manca de conformitat, podrien resumir-se en les següents:

- Espanya, Grècia, Itàlia, Luxemburg. Encara no disposen d'un fons de garantia o d'assegurances operacional. La legislació grega eximeix als organitzadors que són transportistes marítims.
- Portugal. L'afiliació al fons de garantia no és obligatòria pels organitzadors.
- Bèlgica. La garantia només s'aplica als titulars d'una llicència.
- Països Baixos. L'afiliació al fons de garantia no és obligatòria.
- Regne Unit. La possibilitat de garantia a través d'un trust s'ha revelat insuficient⁴².

D'altra banda, l'informe destaca que, dels 12 Estats analitzats, només Dinamarca e Irlanda presenten una legislació més ajustada a l'esperit de la Directiva. Només en aquests dos casos s'hauria produït una transposició conforme a la Directiva.

En les conclusions de l'esmentada consultora, es realitzen tot un conjunt de recomanacions, de les quals es destaquen les següents:

1. La garantia hauria d'ésser definida de forma més precisa en la Directiva.
2. És necessari definir millor els conceptes d'insolvència i fallida, així com el moment a partir del qual haurà d'intervindre el fons.
3. La noció de repatriament haurà d'ésser precisada en tots els seus possibles conceptes i característiques.
4. És precís, diferenciar els diferents camps d'aplicació en que es mouen

⁴² Actualment, un fons de garantia comparable amb el "Air Travel Fund" es en estudi a Gran Bretanya. La seva aplicació permetria a les AAVV veure limitada la seva caució al 10 % de la xifra de negocis.

els anomenats tour operators i els detallistes i constituir un fons de garantia europeu per tal de poder harmonitzar les condicions de garantia, afavorint l'exercici de la garantia en les transaccions transfrontereres, assegurant un control més eficaç del funcionament del fons.

5. Serà imprescindible que es porti a terme una revisió molt detallada de l'article 7.

Pel que correspon, als nous Estats membres (Àustria, Finlàndia i Suècia), l'informe de la consultora WES indicà que:

- a Àustria, la "Reisebüro-Sicherungsverordnung" preveu, com a protecció pels consumidors, la conclusió d'un contracte d'assegurança o d'una garantia bancària.
- a Finlàndia, la legislació preveu un sistema obligatori de registre, basat en la necessitat, per part del tour operator, de subministrar la garantia d'una solidesa financera individual (dipòsit bancari, fons de garantia, ...) suficient per a cobrir qualsevol tipus de demanda d'indemnització presentada pels consumidors.
- a Suècia, la llei de transposició de la Directiva (Package Travel Act) no fa cap tipus de referència a l'article 7. A Suècia existeix una llei que obliga als tour operators a presentar a les autoritats oficials ("Kammarkollegiet") una garantia escrita subministrada per un banc o una societat d'assegurança, des de 1972. Aquesta legislació sembla que doni als consumidors una major protecció que la que ofereix la Directiva, ja que a partir de l'1 de juny de 1996 s'extengué a les parts d'un viatge combinat.

La transposició de la Directiva 90/314 ha suposat, doncs, un procés lent i en moltes ocasions certament discutible. No obstant, aquesta Directiva comportava/comporta un pas més dins del procés que s'iniciava al 1982 amb el document, ja comentat en apartats anteriors, "Primeres orientacions ...", en el que, entre d'altres mesures es proposava l'elaboració d'una Directiva sobre viatges combinats.

El termini que va transcorre fins a la seva aprovació definitiva, és una prova més de les dificultats, de tot tipus, que es van tenir que salvar fins arribar a comptar amb un text normatiu consensuat pels diferents Estats membres i les associacions d'agències de viatges i consumidors per l'altre.

La necessitat de dictar aquesta Directiva ve definida per la constatació de l'existència de dues situacions de fet que es consideren especialment rellevant:

- El creixement del turisme intraeuropeu cap a tercers països
- La proliferació de reclamacions dels usuaris de serveis turístics contra les agències de viatges.

La Directiva 90/314/CEE s'ha configurat, en definitiva, en una de les primeres mesures comunitàries en matèria de turisme, i com a mesura comunitària que és, a través de l'aplicació del que seria la Política dels consumidors.

LES AGÈNCIES DE VIATGES A LA U.E.: CONDICIONS MÍNIMES - CARACTERÍSTIQUES GENERALS

País	Llicència / Qualificació :	Capital inicial:	Garantia financera
AL	No és necessari cap tipus de llicència, ni es requereix determinada professionalitat.	No es requereix capital mínim.	Reembossament del preu de venda del viatge i de les despeses ocasionades per la repatriació (contracte d'assegurança o garantia bancària).
AU	Director qualificat i examen realitzat pel M.de Comerç (GWO&8).	En funció dels estatuts de la societat.	Reembossament dels pagaments ja efectuats i de les despeses ocasionades per la repatriació.
BE	TO: experiència prof. de 5 anys (2 en el cas de formació en una escola especialitzada). Detallista: 3 anys de formació professional (1any en el cas de formació en una escola especialitzada).	Estatuts per a totes les activitats comercials, segons la forma de la societat (SPRL, SA, SERL, etc).	Els "Fonds de Garantie Voyages" subministra dos tipus d'assegurances: Assegurança d'anulació (abans de la sortida del viatge), Assegurança d'assistència (durant l'execució del viatge).
DI	No és necessària cap tipus de llicència.	No es requereix capital mínim.	Fiança de 200.000 DKK pels TO, 5 DKK per passatger al fons. Es desenvolupa una garantia esglaonada.
ES	Cada Comunitat Autònoma té la seva llicència. Es requereix en tot cas una llicència administrativa, no hi han obligacions professionals.	Es requereix capital mínim: AV: 10 milions milions PES; T O: 20 milions PES; TO/AV: 30 milions PES.	El sistema de garanties financeres es fonamenta en un dipòsit o en una assegurança de responsabilitat civil.
FI	Es requereix enregistrament previ, no es requereixen obligacions d'aptitud professional.	No es requereix capital mínim.	Els TO i AV hauran de garantir la repatriació i el reembossament de les despeses pagades pel viatger.
FR	Es requereix una llicència i 2 anys d'experiència en una agència de viatges / 5 anys d'experiència en un altre sector d'activitat / 3 anys d'experiència en altres organismes de turisme (Loi du 13.07.1992, décret du 15 juin 1994).	Capital mínim requerit: 50.000 FF	Conforme amb la directiva sobre viatges a forfait (90/314/CEE): 350.000 FF al 1995; 550.000 FF al 1996; 750.000 FF al 1997.
GR	Es requereix llicència prèvia.	Capital mínim: 4.000.000 GRD	
IR	Es requereix llicència. Aquesta és lliurada sota la base de l'experiència professional i de les qualificacions que posseeixi el candidat (Transport Act, 1982).	A.V. : 20.000 IRL. T.O. : 30.000 IRL.	Reembossament de les quantitats pagades pel viatger i de les despeses ocasionades per la repatriació.
IT	Es requereix llicència (Legge Quadro 217, 17-05-83). Obligacions d'aptitud professional (estudis superiors complets i examen). No es requereix experiència professional mínima.	No es demana capital inicial mínim.	De conformitat amb la directiva 90 / 314 / CEE - fons de garantia nacional obligatori (encara no es troba operatiu).
L	Loi du 28-12-1988 i Loi du 14-06-1994. No es requereix llicència, si experiència Professional d' 1 a 5 anys, després de l'obtenció del diploma corresponent.	Capital mínim requerit: 500.000 FLU	Reembossament del preu del viatge i de les despeses de repatriació.
NL	Vestigingsbesluit Reisbureaubedrijf 178: llicència de la cambra de comerç, certificats SEPR I+II.	Obligacions financeres pels T.O.	De conformitat amb la directiva sobre viatges a forfait (90 /314 / CEE): Fons de garantia nacional.
P	No es requereix qualificació mínima, si llicència (decreto-lei n° 198 / 93 de 27 de De 27 de maig de 1993 i reglament n° 24/93 de 19 de juliol 1993).	400.000 ESC.	Fiança mínima: 5 milions ESC per reembossament de les quantitats pagades pel viatger, més les despeses suplementàries.
RU	No es requereix cap tipus de llicència.	No hi ha cap tipus d'obligació legal, encara que ABTA demana un capital mínim de mínim de 50.000 a 100.000 UKL.	De conformitat amb la directiva (90/314/CEE): els membres d' ABTA contribueixen al fons de garantia ABTA.
SU	Es requereix llicència i qualificació professional (diploma en matèria de turisme i 5 anys d'experiència professional).	Capital inicial requerit: 100.000 SEK	De conformitat amb la directiva (90/314/CEE).

Font: ECTAA.. *Rapport de ECTAA sur les politiques de l'Union Européenne touchant l'industrie du tourisme*. Brussel.les, 1997.

4. EL DESENVOLUPAMENT DE LA POLÍTICA DE LA C.E. EN EL SECTOR TURÍSTIC.

El Parlament Europeu i el Consell de Ministres aprovaren al 1983¹ i 1984² diferents resolucions relatives a una política comunitària de turisme. Les esmentades resolucions portaren a que la Comunitat es plantegés per primera vegada la realització d'accions en favor del turisme³.

D'altra banda, la major part de les resolucions adoptades es caracteritzen pel fet de que, Europa no es pot desentendre en cap cas del turisme, havent d'adoptar en tots els casos un major protagonisme; ja que: el turisme posa en contacte als pobles, afavorint el contacte i el coneixement de les cultures i les maneres de vida, provocant l'obertura de les mentalitats, el turisme pot, en definitiva, constituir-se en un factor decisiu per a portar a terme la integració europea⁴.

La primera d'aquestes accions fou, la Decisió del Consell núm. 89/46/CEE, de 21 de desembre de 1988⁵ que declarava 1990 "*Any Europeu del Turisme*" (AET). Al desembre de 1988, el Sr. Nikolas Skoulas, viceministre d'Economia grec, presidí el primer Consell de Turisme oficial celebrat en la Comunitat⁶.

No obstant, cal destacar el fet de que el Parlament Europeu fou des de la seva creació la institució comunitària que més s'interessà pel turisme⁷,

¹ Resolució del Parlament Europeu, 1984, cit.

² Resolució del Consell, 1984, cit.

³ Després de quinze anys d'aquestes primeres resolucions, el Parlament Europeu continua plantejant-se la necessitat d'adoptar mesures per a la promoció del turisme a la UE. L'adopció de l'Informe Guido Vicconte (2000) sobre la Comunicació de la Comissió Europea "Millorar el potencial del turisme" i les Recomanacions del Grup d'alt nivell sobre turisme i l'ocupació, ha comportat que novament el Parlament Europeu convidi a la Comissió i als estats membres a que coordinin les seves polítiques d'ocupació i turisme. D'altra banda, el Parlament Europeu continua reivindicant, com ha estat habitual en tot aquest procés, la necessitat d'una base jurídica específica per a la política de turisme i que aquest tema sigui tractat en la celebració de la propera Conferència Intergovernamental.

⁴ Dins d'un marc territorial i geogràfic bastant més ampli, el Consell d'Europa s'ha manifestat preocupat, en reiterades ocasions, per tots aquells aspectes relacionats amb la dimensió cultural del turisme.

⁵ DOCE L 17, de 21-1-89, pàg. 53.

⁶ Butlletí CE 5-1988. En aquest primer Consell es posa de manifest el fet de que, el turisme havia arribat ja al mateix nivell que qualsevol altra política de la CE i que la seva importància per a la Comunitat quedava oficialment reconeguda. D'altra banda, els ministres de turisme dels Estats membres es posaren d'acord sobre les grans línies d'un document sobre la realització del mercat interior del turisme.

⁷ Des de 1983, any de l'aprovació de la primera resolució en la matèria pel Parlament Europeu, aquest ha desenvolupat un paper principal en la promoció del turisme com a política comunitària.

convertint-se en el futur en un dels protagonistes, i principal impulsor de l'assumpció de responsabilitats turístiques per part de la CE⁸.

En el marc de la segona legislatura s'elaboraren tres importants informes que tingueren per objecte la política comunitària del turisme:

- *Acció comunitària en el sector del turisme* (consulta).
- *Facilitació, promoció i finançament del turisme en la Comunitat* (pròpia iniciativa).
- *Accions per a l'Any Europeu del Turisme, 1989* (consulta).

Aquestes resolucions que fonamenten els orígens de les primeres actuacions de la Comunitat en l'àmbit del turisme varen anar marcant el camí a seguir en el moment de prendre decisions en el sí de la CE⁹, en el camp del turisme des dels diferents àmbits d'actuació comunitària.

En definitiva, ens trobem davant d'unes actuacions, les turístiques, que consideren al turisme com quelcom plural, en cap cas singular, essent moltes les administracions i organismes e institucions (públics i/o privats) afectats, i consegüentment diversos, els àmbits competencials afectats amb majors o menors incidències en el sector turístic.

⁸ El 16 de desembre de 1983, en el decurs de la primera legislatura, la Sra. Viehoff presentà un informe per pròpia iniciativa sobre la política comunitària del turisme.

⁹ La Comunitat (CE) contribuí de manera progressiva i lenta, però segura, a facilitar el desenvolupament turístic. Per tot això es posà de manifest en el sí de les comissions i comitès, organismes més especialitzats: el 1981 es nomenà un comissari especialment encarregat d'aquest sector, l'italià M. Ripa di Meana. També es creà la comissió de joventut, cultura, educació i esports, que s'orientà particularment i progressivament cap a qüestions dins de l'àmbit del turisme. El 1986 es creà, juntament a la Comissió, un comitè de consulta de turisme. Finalment des de 1984 es posà en funcionament un servei especialitzat en el sector turístic, compostat només per tres funcionaris europeus. Però la gran innovació, des de 1988, ha estat la freqüència de les reunions informals dels Consells de Ministres de Turisme, que des de 1970 només s'havien reunit de forma esporàdica. L'any 1988 es reuniren tres vegades.

Un sol sector, en el que moltes i diverses polítiques turístiques hi convergeixen, amb una necessitat cada cop més clara de coordinació, col·laboració i cooperació entre les administracions i agents públics/privats afectats. Unes polítiques turístiques que, sorgint des de diferents àmbits competencials porten a un objectiu o finalitat comú: el desenvolupament del turisme dins d'aquest nou mercat de bens i serveis, que es sense cap mena de dubtes el mercat interior europeu.

4.1. PRIMERES RECOMANACIONS I RESOLUCIONS.

Les primeres resolucions del Consell i del Parlament incidiren en la necessitat de que la Comissió realitzés propostes diverses, amb una especial incidència en totes aquelles que tinguessin per objecte facilitar el turisme dins la Comunitat.

Per conseqüent, a partir de la Comunicació de la Comissió al Consell sobre l'acció comunitària en el sector del turisme¹⁰, Consell de Ministres del 22 de desembre de 1986, s'aprovaren un conjunt de mesures directes de foment del turisme que, malgrat no aportar cap obligació jurídica als seus destinataris, constituïren la base de posteriors desenvolupaments¹¹:

A) RECOMANACIÓ del Consell, *relativa a la informació normalitzada en els hotels.*

En aquest cas es planteja la necessitat de portar a terme una certa harmonització hotelera que, a la vegada, pogués beneficiar als viatgers que dins dels seus viatges per la Comunitat utilitzessin els serveis de les empreses hoteleres situades en territori comunitari.

El Consell, defineix la inexistència d'informació normalitzada en els hotels, com a conseqüència de les diferències lingüístiques i la

¹⁰ DOCE C 114, Suplement 47/86, cit.

¹¹ DOCE L 384, de 31-12-86, cit.

heterogenitat de les classificacions hoteleres existents en la majoria dels Estats membres.

El Consell destaca la impossibilitat manifesta, avui continua essent així, d'elaborar un sistema de classificació hotelera a nivell comunitari. La necessitat d'una classificació hotelera comunitària s'ha posat de manifest en alguna que altra ocasió en el si de la política de consumidors de la Comunitat.

No obstant, la ordenació i classificació dels establiments d'allotjament turístic forma part de les competències d'ordenació turística que des d'un àmbit territorial continuen exercint les administracions nacionals o territorials/locals, essent en alguns països responsabilitat pròpia del mateix subsector turístic, sota el desenvolupament del principi bàsic d'autorregulació privada.

La disparitat de normes i de "regulacions" dels allotjaments turístics europeus converteix aquest subsector en objecte de tot tipus de reclamacions, fonamentats per la inexistència de normes mínimes a l'hora de definir els criteris fonamentals de classificació dels establiments.

La recomanació es concentra en la formulació d'un annex (2), que defineix 26 pictogrames que haurien d'ésser incorporats en el termini de dos anys en les guies oficials dels Estats membres.

La responsabilitat dels Estats estaria en el foment de la inclusió d'aquestes informacions, així com en la recollida, control y publicació de la informació sobre els hotels. Al mateix temps, els estats membres han de facilitar, cada any, a la Comissió la guia o guies oficials d'hotels en les que es contemplin aquestes informacions.

D'altra banda, es recomana que els Estats incideixin en la necessitat de que els preus de les habitacions figurin a l'entrada de l'hotel i en cada habitació, ja que aquesta informació no sempre es troba a l'abast dels consumidors en els hotels de la Comunitat.

La seguretat dels hotels en cas d'incendi, es planteja en el si del Tractat constitutiu, particularment en referència a l'article 235. La inexistència d'una normativa en els Estats membres per a la protecció de tots els hotels contra els riscos d'incendis, i el dret dels consumidors de beneficiar-se d'uns nivells de protecció suficients en les seves estades en els hotels situats en territori comunitari justifiquen la preocupació de la Comunitat i la seva Recomanació.

La necessitat d'una normativa mínima en matèria de seguretat, en cas d'incendi, es posa de manifest davant de l'existència de disparitat de normatives estatals, altre cop estem davant d'una qüestió pròpia de competències de cada un dels Estats membres, aquestes normatives fan que en ocasions, siguin els mateixos tour operadors internacionals els qui en la pràctica acabin "regulant" el funcionament del mateix sector, en funció de les normes de seguretat dels seus respectius països, generalment emissors de turistes (G. Bretanya, Alemanya, Holanda, ...).

Aquesta contradicció, aparent o no, es planteja des de fa anys, i es deguda a la divergència de normatives, que regulen en cada un dels països membres el funcionament d'aquest mercat de bens i serveis que es el mercat turístic europeu. La no existència d'una normativa comuna entre els diferents estats membres, fa que acabin "aplicant-se" moltes de les normatives de seguretat que s'exigeixen en els estats emissors per als seus propis establiments d'allotjament turístic.

B) RECOMANACIÓ del Consell, *relativa a la seguretat en hotels en cas d'incendi.*

La Recomanació sobre seguretat dels hotels, estableix objectius i mesures de seguretat que caldrà que prenguin els hotels existents; així com, i ja en el seu annex, es desenvolupen un detallat i precís conjunt de línies directrius tècniques que es recomana aplicar en cadascun dels establiments.

Els objectius de seguretat que es formulen en aquesta Recomanació venen definits pels següents apartats:

- a) reduir el perill d'incendi.
- b) impedir la propagació del foc i del fum.
- c) permetre l'evacuació dels ocupants de l'establiment.
- d) permetre la intervenció dels serveis d'auxili.

L'acompliment dels objectius esmentats, es portarà a terme a partir de la posta en funcionament de les següents mesures de seguretat:

- a) existència de vies d'evacuació segures, indicades clarament i que restin obertes i lliure de tot obstacle.
- b) en cas d'incendi, existència de garanties d'estabilitat de l'immoble, que permetin l'evacuació dels ocupants.
- c) ús de materials ignífugs en els revestiments de parets, sostres i sols, així com en les decoracions interiors.

- d) equips tècnics i aparells en bon funcionament.
- e) manteniment en bon funcionament dels sistemes d'alarma per alertar als ocupants.
- f) bona indicació de les vies d'evacuació de l'hotel, consignes de seguretat i plànols de l'immoble.
- g) manteniment en bon estat del funcionament dels mitjans d'auxili de primera intervenció (extintors, etc.).
- h) personal amb instruccions i formació adequada per a poder respondre davant d'aquestes contingències.

La Recomanació sobre seguretat dels hotels, definia la necessitat d'establir uns mínims de seguretat contra els riscos d'incendis per als hotels situats en territori comunitari.

L'existència d'uns mínims de seguretat no va ésser obstacle per a que la majoria d'Estats membres adoptessin aquests, augmentant i precisant encara més els elements de seguretat, tant per un evident interès econòmic, com per la seguretat dels turistes.

C) RESOLUCIÓ del Consell, *sobre la millora de la distribució estacional i geogràfica del Turisme.*

La Resolució sobre la millora de la distribució temporal, posà de manifest la necessitat de preservar els recursos turístics davant de possibles abusos que es podrien donar en el cas d'una excessiva utilització.

Ens trobem, en aquest cas, davant d'una de les primeres resolucions de la Comunitat en la que es manifesten els problemes que poden arribar a

generar un ús abusiu del turisme, així com els seus impactes en el territori.

No obstant, en aquells moments, el Tractat no preveia poders específics en aquesta matèria que amb posterioritat aniria adquirint un important protagonisme en el sí de la política de medi ambient.

Davant la inexistència de poders específics en aquesta matèria, el Consell convida als Estats membres a que: mesurin la capacitat de les zones d'acollida i de trànsit turístic; paralitzin tota mesura de foment del desenvolupament turístic en aquelles zones que es trobin ja saturades; intensificar les accions que tinguin per objecte la diversificació de l'oferta.

4.2. L'ANY EUROPEU DEL TURISME.

Degut al fet de que el turisme és un sector que exigeix una orientació multidisciplinària ja des de la dècada dels 70 començaren a posar-se en marxa des d'altres polítiques comunitàries diferents accions encaminades al foment del turisme en la CE. Per exemple, i entre d'altres normes comunitàries que s'analitzaran en diferents apartats, destaquen totes les actuacions que des ja fa anys es porten a terme en el si de:

- la Política Comuna de Transports (PCT).
- la Política Agrària Comuna (PAC).

Tanmateix, dins d'aquest marc que defineix l'existència de diferents "polítiques turístiques", amb les seves corresponents normes comunitàries, la declaració de 1990 com "*Any Europeu del Turisme*" (AET) fou definitòria a l'hora d'avaluar el fet de que el turisme es començava a configurar com a una activitat cada vegada més important per a les autoritats de Brussel·les.

L'objectiu de l'"Any Europeu del Turisme" (AET) consistia en aprofitar al màxim la funció integradora del turisme en la creació dels ciutadans i en posar de manifest la seva importància econòmica i social. L'AET fou dissenyat per tal de contribuir a la preparació de la indústria per als reptes que es plantejaven en "Horitzó 1992"¹².

En total foren 7,74 milions d'ecus del pressupost comunitari en el marc de l'AET. Les previsions pressupostàries inicials situaven aquest en una xifra no superior a 5 milions d'ecus; qüestió que obligà al Parlament Europeu ha manifestar la seva "preocupació", ja que en el cas de l'"Any Europeu del Medi Ambient" s'havia destinat un pressupost de 13 milions d'ecus.

Tanmateix, amb independència de l'AET, l'autoritat pressupostària concedí crèdits:

- per accions en l'àmbit del turisme (línia pressupostària B2-710), que passaren de 3 milions d'ecus al 1989 a 4,9 milions d'ecus al 1992.
- per a la promoció del turisme europeu en tercers països (línia pressupostària B7-830) per un total de 1,75 milions d'ecus al 1992-93¹³.

¹² Una Europa sense fronteres oferiria la oportunitat als ciutadans de viatjar amb major llibertat, tant en els viatges de plaer com en els de negocis. Els reptes del 92, plantejaven nous escenaris amb tot un conjunt d'efectes molts clars per al turisme:

- Harmonització de tipus impositius sobre els serveis turístics (transport, reduccions en els viatges, despeses d'hotel i de restaurant).
- Liberalització i competència dels transports aeris (reducció de les tarifes d'avió i foment del desenvolupament dels aeroports regionals).
- Liberalització dels viatges en tren i en autobús (foment de la competència entre els diferents tipus de transports terrestres).
- La liberalització dels mercats de capital i els serveis de financiació afectaran de manera important a la inversió en projectes de turisme.
- La financiació personal es beneficiarà de les noves xarxes de targetes de crèdit, del desenvolupament de l'ecu i d'un mercat d'assegurances obert.
- El sector del turisme hauria de beneficiar-se d'un augment de la mobilitat dels treballadors i d'un reconeixement recíproc de la titulació.
- S'introduïrien mesures destinades al consumidor.

¹³ ...
¹³ Comunitats Europees. Tribunal de Comptes. "Informe especial núm. 3/96 relatiu a la política de turisme i la seva promoció". Luxemburg, 1996.

L'any 1989, la Comissió creà una nova direcció general (DG XXIII) que s'encarregaria del turisme i del comerç¹⁴.

Per a l'AET, el reduït equip de turisme s'amplià amb experts dels Estats membres i es designà una assessoria a Brussel·les, Euro Consell, per a actuar com a part de la unitat de gestió.

Es creà un "business plan" que informà de manera detallada sobre els concursos, campanyes i activitats de l'AET.

Les campanyes conjuntes per als mercats estrangers es realitzaren conjuntament amb la Comissió Europea de Turisme (CET), un grup format per 24 membres de les oficines nacionals de turisme. Durant aquest procés, s'organitzà un equip de suport a la Comissió i a l'Euro Consell, format per funcionaris dels Estats membres, així com un ampli grup assessor d'experts en turisme¹⁵. Cada Estat membre comptà amb un comitè nacional per al foment i l'administració de l'Any, el llançament del qual tingué lloc a Estrasburg el 11 de desembre de 1989.

¹⁴ En l'actualitat la Direcció General XXIII (DG XXIII) integra diferents àmbits d'actuació: política de l'empresa, comerç, turisme i economia social i conjuntament amb la DG IX (personal i administració) i la DG XVII (energia) configuren l'àmbit d'atribucions dels Comissari grec Christos Papoutsis.

¹⁵ La Comissió Europea de Turisme (CET) és, una entitat legal privada creada al 1984. Estava formada per 24 Estats representats per l'oficina nacional de turisme, la direcció nacional del turisme o l'organisme de promoció corresponent. La CET s'orientava en un principi cap als EEUU, aquesta organització, en la que la seva finalitat era revelar Europa als americans i atraure'ls cap a ella, ha anat augmentant els seus mitjans i objectius, que són:

- Incrementar les corrents turístiques dels demés continents cap a Europa, en primer lloc per mitjà d'estudis, d'investigació i de marketing, per a passar més tard a la promoció i prendre finalment formes diverses en cada país determinat.

- Constituir un fòrum, un llaç d'intercanvis i d'idees que permetin desembocar en accions o assessorar a tots aquells que tenen el poder de decidir en els Estats constitutius.

L'objectiu principal és el de màxim rendiment dels mitjans posats a disposició. Tot això es posà de manifest en un nou marc d'una actitud extremadament realista de cooperació internacional i d'acció col·lectiva, el que constitueix el pròleg a la construcció d'una autèntica solidaritat europea.

La CET ha col·laborat també en la creació de l'ETAG (Grup d'Acció Turística Europea) i ha contribuït d'aquesta forma a precisar i definir mètodes i nocions com la de marketing turístic. Definicions:

- identificar la demanda dels visitants potencials.
- satisfer les seves demandes gràcies a les ofertes existents o a les que han de crear-se.
- mostrals-hi, directa o indirectament, els atractius de les zones d'acollida.
- facilitarls-hi l'adquisició de les prestacions.
- treballar per assegurar la seva satisfacció.

Finalment, la CET s'ha esforçat sempre en eliminar els visats i els obstacles de totes les classes que frenen el turisme intereuropeu i amb la resta de països.

L' "Any Europeu del Turisme" definit per la Comissió¹⁶ plantejava un conjunt d'objectius que es referien en concret a:

- Preparar la realització del gran espai europeu, tenint en compte la importància del turisme com a factor d'integració en el desenvolupament d'aquest.
- Fomentar el més ample coneixement possible sobre les diferents cultures i modus de viure per part dels ciutadans dels Estats membres, especialment en el cas dels joves.
- Destacar la importància econòmica del turisme dins del procés de realització del mercat interior.
- Impulsar un millor repartiment estacional i geogràfic del turisme, les vacances esglaonades, les alternatives al turisme de masses i els nous destins turístics.
- Fomentar el turisme intracomunitari e internacional a Europa.

Durant aquest any es portaren a terme nombroses activitats de promoció del turisme i es prengueren un gran nombre de mesures especialment en els camps de: turisme social; turisme juvenil; turisme cultural; turisme rural; turisme i medi ambient.

¹⁶ VAN HOVE, N.: "The Community's strategy". A The Tourism Industry 1990/91, pp. 5-6. Londres, 1990. Tourism Society.

L'any 1990 definia sense dubtes un abans i un després per al turisme en la Comunitat, un passat i un futur que obria una nova fase en aquest procés de convergència de les diferents polítiques turístiques¹⁷.

4.3. DE L'ANY EUROPEU DEL TURISME AL TRACTAT DE LA UNIÓ EUROPEA.

Durant l'any 1990, el turisme es convertí en el veritable protagonista de la majoria d'accions que portà a terme la C.E., l'Any Europeu del Turisme (A.E.T.) fou l'instrument utilitzat per les institucions comunitàries per a:

- a) Definir la necessitat de construir un gran espai sense fronteres, preveien les conseqüències d'aquest, i el seu ample abast, aprofitant el paper d'integració del turisme en la creació de l'Europa dels ciutadans.
- b) Posar de manifest la importància econòmica i social del turisme, que es configura com a un dels sectors més dinàmics de l'economia dels Estats membres de la C.E.

L'Any Europeu del Turisme (A.E.T.) finalitzaria al març de 1991, no havent resolt la major part dels seus objectius, i plantejant molts dubtes el futur del turisme en el si de la C.E.

La idea original havia partit uns anys enrera del Parlament Europeu (P.E.)¹⁸, i seria aquesta mateixa institució la que posaria de manifest la necessitat d'avaluar l'impacte i les conseqüències que havia de comportar per a la C.E. la celebració d'aquest any.

¹⁷ Cal destacar que aquesta evolució venia marcada des dels seus inicis per tot un seguit de directrius que es concretaven en:

- Mesures generals, derivades de la realització del mercat interior.
- Mesures indirectes, generades per a l'aplicació de determinades polítiques comunitàries.
- Mesures directes, de foment del Turisme i actuacions de l'"Any Europeu del Turisme" (AET).

Posteriorment, el P.E. es pronunciaria sobre la presumpte existència d'irregularitats diverses relacionades amb la celebració de l'A.E.T.¹⁹ Per consegüent, es demanaria un primer dictamen al Tribunal de Comptes.

Dos anys més tard, el Tribunal portaria a terme una fiscalització horitzontal de la política del turisme i la seva promoció. En aquesta primera inspecció, que es portà a terme en el sí de la Comissió, el Tribunal constatà l'existència de greus irregularitats que comportaren la suspensió de dos agents de la DG XXIII²⁰.

El Tribunal va fer especial menció a la inactivitat de la Comissió Europea, a l'hora de denunciar aquestes irregularitats. D'altra banda, el Tribunal destacà la relació directa entre les esmentades irregularitats i les errades senyalades en el seu Informe Especial sobre l'Any Europeu del Turisme (A.E.T.), que es referien en particular a:

- a) el programa administratiu i organitzatiu.
- b) els procediments aplicats a l'adjudicació dels contractes i la seva execució, a la concessió de subvencions financeres i la utilització d'aquestes pels beneficiaris.
- c) el respecte de la reglamentació pressupostària i comptable.
- d) la gestió financera global de l'A.E.T.

¹⁸ El P.E. aprovà la resolució pe unanimitat al gener de 1988.

¹⁹ El P.E. va fer explícites les seves objeccions quan aprovà la resolució continguda en l'informe provisional (A3-244/90), el 13 de desembre de 1990.

²⁰ El Tribunal presentà un informe especial (núm. 4/92) el 30 de setembre de 1992, sobre les despeses de l'A.E.T. En total , la despesa va ascendir a 7,74 milions d'ecus del pressupost comunitari en el marc de l'A.E.T. D'altra banda, i al marge de l'A.E.T., l'autoritat pressupostària concedí crèdits per a portar a terme accions en l'àmbit del turisme (línia pressupostària B2-710), que passaren de 3 milions d'ecus al 1989 a 4,9 milions d'ecus al 1992, i per a la promoció del turisme europeu en tercers països (línia pressupostària B7-830) per un total de 1,75 milions d'ecus al 1992-1993. L'anàlisi efectuat pel Tribunal "va fer possible formular varies observacions que qüestionaven la legalitat i regularitat d'algunes despeses així com la bona gestió dels crèdits a elles dedicades ...".

En aquesta mateixa línia d'argumentació, el Tribunal constatarà “la insuficiència dels controls de l'interventor tant en el que es refereix als compromisos de despeses com de pagaments”.

La Comissió Europea va respondre a les denúncies presentades pel Tribunal, en el seu Informe Especial, no considerant en cap cas la qüestió de l'absència de transparència i de documentació, que d'una u altra manera s'acabava reconeixent. No obstant, es considerarà que les observacions formulades pel Tribunal no justificaven, en cap cas, el judici portat a terme per aquest²¹.

Malgrat aquest discutit “tancament” de l'A.E.T., i d'aquesta “història particular” del turisme en el sí de les institucions comunitàries, pot parlar-se, avui, d'un abans i d'un després de l'A.E.T. dins del procés de convergència que estem analitzant.

L'A.E.T. suposaria un “nou” relançament del “turisme a Europa”; mostrant-se, a la vegada, una major conscienciació de la importància del turisme en el que llavors s'anomenà “Horitzó 1992”²².

Una de les primeres conseqüències de l'A.E.T. fou, la celebració d'un Consell informal de turisme²³, que es reuní a Ashford Castle (Irlanda), el 13 de març de 1990.

Cal destacar la importància d'aquest Consell, que es celebrà durant la vigència de l'A.E.T.; ja que, en ell es mostrà un ampli consens sobre el programa “Turisme per Europa en els anys noranta”. Un ample consens que es posava de manifest, si més no, davant la inexistència d'una veritable política comuna dotada d'una base jurídica diferent i d'un títol específic.

²¹ Informe especial N° 4/92, cit., resposta als apartats 3.1 i 3.2.

²² Aquesta denominació, “Horitzó 1992”, es començà a utilitzar per les institucions comunitàries arran de la Conferència sobre el Turisme: Horitzó 1992, celebrada a Brusel·les, els dies 23 i 24 de novembre, en el Centre de Conferències A.Borschette.

²³ Des de 1982 s'havien celebrat quatre Consells informals de turisme: el 20 de novembre de 1983 a Atenes, sota la presidència grega, el 7 de maig de 1988 a Glücksbourg, sota la presidència alemanya, el 3 de setembre de 1988 a Rodes, sota la presidència grega, i el 8 de maig de 1989 a Lanzarote, sota la presidència espanyola.

El programa “Turisme per Europa en els anys noranta”, fou presentat per la Comissió a l'esmentat Consell, posant-se de manifest l'existència de quatre punts bàsics que calia considerar en el futur:

- a) millorar l'oferta.
- b) promoure el turisme europeu.
- c) millorar l'entorn de les empreses del sector del turisme.
- d) cooperació entre la Comunitat i els tercers països.

Les conclusions dels ministres de turisme²⁴ podrien resumir-se de la següent manera: reconeixement de la necessitat d'una política comunitària del turisme i sol·licitud a la Comissió per a que reflecteixi aquestes orientacions en propostes formals.

El Consell de Turisme es reuní a Milà, el 29 de setembre de 1990 per tal d'analitzar les accions portades a terme fins al moment, i el seu desenvolupament des de l'inici de l'A.E.T., i el 28 de novembre de 1990, per a fer balanç dels treballs realitzats.

Es important ressaltar (per el futur del “turisme a Europa”) que el dia 11 de juliol de 1990, el ministre italià de Turisme, Sr. Tognoli, anuncià davant l'intergrup “turisme” del P.E. a Estrasburg, que la presidència italiana proposaria que el turisme fos inclòs entre les competències comunitàries en el marc de la revisió dels Tractats.

²⁴ “Speciale Cee”. Pol. del Turismo. Riv. bim. di studi e commenti. An. VII. N. 1., 1990. Perugia. pp. 37-44.

El sector turístic, reconegut com un dels més importants, des del punt de vista econòmic i social, de la Comunitat, es plantejava com un repte a l'hora de l'anunciada revisió dels Tractats. El P.E., que s'havia configurat com a la institució comunitària que més havia defensat la necessitat de dotar d'una base jurídica adient a les polítiques turístiques de la Comunitat, considerà excel·lent la proposta del ministre italià de Turisme²⁵.

Durant les negociacions del Tractat de la Unió Europea, foren varis Estats membres els qui expressaren els seus desigs per tal de que els àmbits de la protecció civil, el turisme i l'energia fossin objecte de nous capítols del Tractat²⁶. Dins d'aquesta reforma es formularen les següents disposicions, a través de la introducció de:

- la lletra t) de l'article 3 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea establint que "l'acció de la Comunitat implicarà, en les condicions i segons el ritme previst en el present Tractat ... mesures en els àmbits de l'energia, de la protecció civil i del turisme".
- La Declaració (núm. 1) annexa que precisa el següent:

"La Conferència declara que la qüestió de la introducció en el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea dels títols relatius als àmbits esmentats en la lletra t) de l'article 3 s'examinarà d'acord amb el procediment previst en l'apartat 2 de l'article N del Tractat de la Unió Europea, prenent com a base un informe que la Comissió presentarà al Consell a més tardar el 1996"²⁷.

²⁵ PARLAMENT EUROPEU (1992): El turismo en Europa. Luxemburg: OPOCE, 1992, 122 pp.

²⁶ FITZPATRICK AA editors (1993): Tourism in the European Community. Economic Intelligence Unit.

²⁷ La qüestió d'incloure el turisme en les competències de la Comunitat, no ha estat encara examinada, i en aquests moments no està prevista cap altra data per al seu estudi.

Cal destacar que, bastant abans de la introducció en el Tractat de la lletra t) de l'article 3, s'emprehgueren un gran nombre de mesures comunitàries que afectaren indirectament al turisme a través d'altres polítiques i programes comunitaris, per exemple en matèria de medi ambient, cultura, transport, agricultura, protecció als consumidors, ... entre d'altres que seran analitzades en posteriors capítols d'aquesta Tesi doctoral.

Des del moment en que s'introduí en el Tractat, les esmentades disposicions, contemplades en la lletra t) de l'article 3, es posaren en marxa diferents accions comunitàries directament a favor del turisme, servint-se d'un instrument específic, el Pla de mesures comunitàries a favor del turisme.

A principis dels 90, i consegüentment amb aquests procés, la majoria de governs dels països desenvolupats adoptaven de forma generalitzada una funció de suport, encara que en la ombra, al desenvolupament turístic. Es el cas, del Pla Marc de Competitivitat del Turisme Espanyol (Pla FUTURES), elaborat pel Govern amb la participació de les Comunitats Autònomes i els interlocutors socials, contemplant com a instrument positiu la concessió d'ajudes per a diversos tipus de projectes i activitats de caràcter turístic, que persegueixen l'excel·lència, la qualitat, la millora de la competitivitat del sector, així com la transparència i lliure competència del mercat. A partir d'aquesta orientació el Pla FUTURES s'identificaria amb el Pla d'accions comunitàries a favor del turisme elaborat per la Unió Europea.

4.4. PLA D'ACCIONS COMUNITÀRIES A FAVOR DEL TURISME.

El Pla d'accions comunitàries a favor del turisme (d'ara en endavant "el Pla") de tres anys de durada és consegüència directa de les actuacions que d'una u altra forma portaren a terme les institucions comunitàries després de l'A.E.T., a les quals hem fet referència en l'apartat anterior.

El procés que portaria a l'aprovació del Pla s'inicià en la reunió del Consell celebrada a Brussel·les el 29 de novembre de 1990. En aquesta important reunió, el Consell sol·licità a la Comissió que presentés un programa de

mesures comunitàries a favor del Turisme que poguessin servir de base a l'aprovació posterior d'una decisió del Consell sobre un pla de mesures comunitàries.

Per conseqüent, la Comissió estudià la sol·licitud plantejada, proposant al maig de 1991²⁸ l'aplicació d'un programa que de forma coherent intentés complementar les mesures adoptades arran de les polítiques comunes o de programes específics.

La proposta de la Comissió es fonamentà en la idea de que, el paper de la C.E. en un marc global a favor del turisme no té perquè correspondre a una intervenció de molt ample abast; ja que hauria de consistir, si més no, en el següent²⁹:

- Fer valer la importància del turisme, afavorint, en tot cas, la informació i els intercanvis recíprocs entre els seus diferents components.
- Coordinar l'acció en aquesta matèria, en la Comissió i amb els Estats membres.
- Estimular i en certes àrees concretes donar suport a projectes que siguin demostratius, i a la vegada, innovadors.

En aquest sentit cal senyalar que, el programa tenia com a principal marc d'actuació l'activitat turística en el seu conjunt i es proposava millorar globalment la qualitat i la competitivitat de l'oferta turística comunitària, així com el coneixement de la demanda i la satisfacció de la mateixa.

²⁸ COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES (1991): Pla de mesures comunitàries a favor del turisme. COM (91) 97 final.

²⁹ Abans de la formulació d'aquesta proposta, les disposicions comunitàries en matèria de turisme es fonamentaven en una Decisió del Consell de 22-12-86, cit., que establia un procediment de consulta i cooperació en l'àmbit del turisme i de forma molt més específica un Comitè Assessor format per representants dels Estats membres.

No obstant, la presentació d'aquest programa, així com el seu contingut i característiques principals, vindria molt marcada pel resultat de diferents aspectes:

- Importància del Turisme per a la Comunitat que, avui, ja ningú s'atreveix a discutir.
- Les conseqüències de la realització del Mercat Interior i de la Unió Econòmica i Monetària. En aquest cas, es produiria un considerable augment de la circulació de persones en la C.E., ja que es veurien facilitats els mecanismes de trànsit, i fonamentalment el transport: terrestre, aeri, marítim, ...
- Canvis i evolució en el propi sector. La major part d'aquests canvis s'haurien de produir en l'estructura de la demanda i la difusió de les tecnologies de la informació.

Es tractaria, doncs, amb l'aprovació del Pla de contribuir al desenvolupament del sector a través del foment i la consolidació de la coordinació de les activitats comunitàries que afectessin al turisme mitjançant la posta en funcionament d'una sèrie de mesures de característiques específiques³⁰.

El Pla presentat fou objecte d'un llarg procés de debats i discussions diverses en el sí de les institucions comunitàries, que donaren lloc a que a l'abril de 1992 fos tramesa una proposta modificada de decisió³¹, que seria aprovada de forma definitiva el juliol de 1992³², amb una dotació pressupostaria prevista de 18 MECUS per a tres anys.

³⁰ Aquestes mesures que foren formulades a diferents nivells, pretenien el foment d'activitats integrades de caràcter transnacional, complementàries, innovadores i respectuoses amb el principi de subsidiarietat, essent desenvolupades en funció dels criteris definits en forma de projectes pilot, estudis d'investigació, publicacions i altres mitjans que fossin més apropiats.

³¹ COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES (1992): Proposta modificada de Decisió del Consell relativa a un pla de mesures comunitàries a favor del turisme. COM (92) 130 final. Brusel.l'es.

³² Decisió del Consell 92/421/CEE. DO L 231 de 13-8-92.

El Pla seria el resultat d'un llarg, a voltes, complicat debat que donaria lloc a una sèrie de prioritats, no sempre ben enteses, fruit de les especials circumstàncies en que s'ha mogut sempre el turisme dins de la CE.

La política turística en sentit estricte no, existia³³ i encara estava molt llunyana la construcció d'una certa "estratègia" de caràcter específic per al turisme a un nivell comunitari.

És evident que, els diferents punts de vista i les lògiques prioritats dels Estats membres, no facilitaren l'alleugeriment del procés, tot això degut a la complexitat dels diferents interessos associats al turisme.

En definitiva, l'absència d'una política específica anterior a escala comunitària, el principi de subsidiarietat i l'exigència d'unanimitat dins del Consell varen acabar per donar forma a aquest Pla³⁴.

En el seu annex, el Pla va recollir les mesures comunitàries contemplades, així com es fixaven una sèrie de prioritats, les mesures foren dividides en diferents seccions en les que es varen especificar activitats més concretes, que serien desenvolupades al llarg de la vigència d'aquest³⁵:

A. OBTENCIÓ I MILLORA DEL CONEIXEMENT DE PROGRAMES I MESURES QUE AFECTEN AL TURISME I CONSOLIDACIÓ DE LA COHERÈNCIA DE LES SEVES ACCIONS. És evident que, per a que qualsevol indústria sigui capaç d'afrontar els reptes de futur cal que disposi del coneixement i la informació adequada, sobre els mercats en els que actua.

³³ Resulta difícil encara avui, parlar de l'existència d'una política turística en el sí de la UE; ja que, tot i que s'inicià un cert procés de convergència de les diferents polítiques turístiques de la UE, aquest es presenta llarg, i sovint excessivament complicat.

³⁴ COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES (1996): Informe sobre l'avaluació del Pla d'accions comunitàries a favor del turisme 1993-95. Decisió del Consell 92/421/CEE. COM (96) 166 final.

³⁵ El Pla va entrar en vigor el 1-1-93, amb una durada de tres anys.

Aquest, també es el cas de tots aquells operadors que actuen en el sí de la indústria turística, si més no, accentuat, ja que la major part d'aquests operadors són petites i mitjanes empreses, a les quals per la seva pròpia estructura els hi resulta molt difícil accedir a determinats nivells d'informació.

Per això, i per tal de pal·liar aquesta realitat, es proposà portar a terme diferents mesures en matèria de:

- a) Desenvolupament d'estadístiques comunitàries sobre el turisme.
- b) Realització d'estudis detallats que permetin un millor coneixement de l'activitat turística, avaluació de les repercussions de les polítiques comunitàries existents, anàlisi prospectiu de noves formes de turisme i desenvolupament d'estratègies adaptades a l'evolució de la demanda³⁶.
- c) Consultes als professionals del turisme, en tot allò que faci referència al funcionament de les seves activitats professionals dins del territori comunitari.

B. ESGLAONAMENT DE LES VACANCES. Aquesta fou, una de les grans preocupacions de les institucions comunitàries, des del moment en que es comencen a realitzar les primeres accions en matèria de turisme. El Pla, continuava contemplant aquest objectiu com a una de les seves prioritats, per tal de potenciar la millor distribució estacional del turisme.

³⁶ En tot allò que fa referència a estudis sobre el turisme, el 1993 es varen encarregar diferents estudis que es varen realitzar i publicar al 1994: "Qui és qui en el turisme", Guia pràctica de les mesures comunitàries que afecten al turisme, Estudis sobre les mesures fiscals i pressupostàries que afecten al turisme, "Una Europa accessible". En aquest mateix sentit, s'encarregaren el 1994 una sèrie d'estudis sobre diverses qüestions d'interès per a la indústria turística, així com per a proporcionar als turistes una font pràctica d'informació sobre el consum en tot l'Espai Econòmic Europeu.

En aquest sentit, es proposaven tot un conjunt de mesures per tal d'intentar portar a terme la presa de decisions en el sí de la C.E., per a poder pal·liar aquesta difícil problemàtica³⁷:

- a) Creació d'un marc internacional d'intercanvi d'informació i seguiment de les activitats del sector públic i la indústria turística.
- b) Millora de la coordinació de les accions i les estratègies de promoció de la utilització de la infraestructura i les instal·lacions turístiques fora de la temporada alta.

C. ACCIONS TRANSNACIONALS. En aquest apartat, la Comunitat es plantejà afavorir iniciatives transnacionals de desenvolupament turístic que interessin a un alt nombre de branques especialitzades del sector.

Els objectius principals d'aquestes accions es plantejaven amb tot un conjunt de mesures, que cercaven:

- a) Millorar les estructures de cooperació entre les entitats públiques, privades i professionals i les persones físiques del sector turístic de regions frontereres o de regions similars de països diferents caracteritzades sovint pel seu caràcter descentralitzat, amb l'objectiu de fer possible explotar plenament els beneficis del mercat únic.
- b) Millorar la informació turística, tant en les tècniques utilitzades per a comunicar-la als professionals del turisme i a continuació al públic en general com en la preparació d'instruments d'informació directa al turista utilitzant les noves tecnologies.

³⁷ El problema que planteja per al turisme europeu l'esglaonament de les vacances, resulta difícil de resoldre en el sí de la UE. Es per això que, la Comissió plantejà un iniciativa d'àmbit europeu denominada HODEO, amb l'objecte de facilitar l'intercanvi d'informació sobre les vacances escolars i laborals entre els Estats membres.

D. ELS TURISTES COM A CONSUMIDORS. Les accions a realitzar en matèria de protecció als turistes/consumidors foren definides per:

- a) Millora de la informació destinada als turistes.
- b) Protecció als turistes, en matèries com, els sistemes de classificació existents, els sistemes de senyalització, la multipropietat, la sobrecontractació i els procediments de recurs.

E. TURISME CULTURAL. Les accions de la Comunitat en matèria cultural, cercaren varies qüestions; d'una banda, revaloritzar, amb finalitats turístiques, el seu patrimoni cultural, i de l'altra, fomentar un major coneixement de les cultures, tradicions i formes de vida dels europeus.

La promoció del turisme cultural es plantejà, en aquest cas, com un element clau, a l'hora de plantejar noves estratègies de coordinació a nivell comunitari, si més no, al considerar les mesures amb clares tendències de diversificació i millora dels serveis turístics a Europa³⁸.

F. TURISME I MEDI AMBIENT. L'objectiu de les accions de la Comunitat en aquesta matèria, fou el de produir un procés harmònic d'integració entre turisme i medi ambient, procurant que en el futur es tingués més en compte el medi ambient en totes aquelles accions que tinguessin per objecte directe o indirecte el turisme.

En aquest sentit, es plantejaren tot un conjunt d'accions que tingueren per objecte principal augmentar la conscienciació que el sector turístic havia de tenir en matèria de medi ambient³⁹.

³⁸ Els projectes de turisme cultural iniciats al 1993 i finalitzats al 1994, finançats dins d'aquestes accions, produïren interessants resultats, degut al seu caràcter transnacional i al seu interès per a la construcció europea, com: Ruta cultural Sarre-Lorena-Alsàcia-Luxemburg/xarxa cultural europea, Ruta a les arrels, Les ciutats europees al seu abast, Creuers culturals e històrics en el Bàltic, Ciutats d'art europees, BTC, Projecte de turisme cultural, ...

³⁹ En col·laboració amb els Estats membres, la Comissió posà en marxa: el Premi Europeu Turisme i Medi Ambient, la xarxa Network dirigida a potenciar una major conscienciació sobre el medi ambient en els turistes i en les empreses connexes, ... D'altra banda, es començà a potenciar el foment i desenvolupament de totes aquelles formes de turisme que fossin respectuoses amb el medi ambient.

G. TURISME RURAL. La Comunitat entenia, la necessitat de que el turisme formés part des d'una concepció global dels plans de desenvolupament rural. El turisme rural, es planteja des de l'òptica d'una molt clara interrelació; entre les zones rurals que disposen d'un gran potencial pel desenvolupament del turisme, i el turisme que és cridat ha desenvolupar un paper protagonista en el desenvolupament rural.

Cal a dir que, la major part d'aquestes accions s'han vingut desenvolupament en el sí de la Política Agrícola Comuna (P.A.C.), passant a adquirir, com s'analitzarà en capítols posteriors, una entitat pròpia dins de la mateixa P.A.C⁴⁰.

H. TURISME SOCIAL. Les accions comunitàries s'encaminen a facilitar l'accés al turisme a grups de persones a les que, per diverses raons, relacionades en particular amb la seva condició social o el seu estat de salut, els hi resulti difícil sortir de vacances.

La Comissió cercava, en el marc d'aquestes accions, ajudar a coordinar entre els Estats membres tot allò que fes referència a les mesures destinades a eliminar les barreres al desenvolupament del turisme de les persones incapacitades i, a la vegada, l'intercanvi d'informació en aquest àmbit⁴¹.

I. TURISME JUVENIL. En l'àmbit dels joves europeus, la Comunitat pretenia fomentar que aquests tinguessin un millor coneixement de les

⁴⁰ En la iniciativa LEADER I (finalitzada al 1994), dirigida a propiciar un plantejament prioritari en el desenvolupament rural utilitzant per això grups d'acció locals, el turisme es considerava ja una de les prioritats principals.

⁴¹ Convocatòria de propostes i licitació (93/C 128/09), DO L 231 de 8-5-1993. En aquesta convocatòria, s'encarregaren diferents treballs d'investigació per a potenciar que fos compartida millor la investigació sobre els mètodes utilitzats en els Estats membres per a fomentar les vacances d'algunes categories de turistes. El treball anava dirigit a l'edició d'una guia per a turistes discapacitats a Europa i d'un manual de bones pràctiques dirigides als professionals del turisme. Dins d'aquesta mateixa convocatòria s'encarregà un estudi a l'Aliança Internacional del Turisme/Federació Internacional de l'Automòbil (AIT/FIA) sobre mobilitat de les persones de la tercera edat, fent especial atenció als seus aspectes turístics i a la utilització de l'automòbil.

cultures i formes de vida existents en els Estats membres, facilitant, a la vegada, les seves vacances.

Les accions portades a terme en matèria de turisme juvenil, facilitant el turisme del futur; ja que, la freqüència i varietat de les experiències que aconseguen els joves fent turisme influeixen en els seus hàbits de viatges i en les seves experiències futures⁴².

J. FORMACIÓ. El turisme era un dels sectors econòmics que generava, i continua generant, més llocs de treball a Europa, constituint-se en alguns casos com a una de les poques fonts de creació neta d'ocupació i renda.

No obstant, la necessitat de persones interessades en treballar en el sector turístic, la seva imatge continuava essent no massa atractiva per a la incorporació de nous professionals en aquest sector.

Per tal de reduir aquests efectes negatius de l'ocupació turística, la Comunitat plantejà diferents accions, fomentant la competitivitat del sector turístic mitjançant el suport a la consolidació de la professionalitat del sector turístic comunitari, mitjançant:

- a) Familiarització dels joves amb el treball en el turisme, a través de la difusió d'informació sobre activitats, carreres i coneixements turístics.
- b) Creació d'una cooperació transnacional i transfronterera per a millorar l'educació i la formació de totes les branques del turisme, de forma molt particular en la formació de formadors; creant, a la vegada, xarxes de contacte per a així poder incrementar la qualitat dels serveis que s'oferien.

⁴² Dins d'aquestes orientacions, l' "Estudi d'accions pilot ...", de 1994, es dirigí a analitzar les possibilitats de millorar i promoure així el coneixement de les cultures i formes de vida en els diversos Estats membres

K. PROMOCIÓ EN TERCERS PAÏSOS. Les accions comunitàries en aquest camp, pretenien respondre al fort augment de la competència turística que generà per a Europa el naixement de nous destins turístics, com a conseqüència, entre d'altres raons, de la liberalització del transport aeri.

La Comunitat, volia destacar els atractius d'Europa com a destí turístic per als turistes de països llunyans. Les campanyes anaven destinades a grans mercats ja existents, específicament els Estats Units, així com mercats de molt ràpid creixement com Japó.

Dins de l'estructura, i continguts del Pla, uns mesos després de la seva publicació, es va procedir a la publicació d'un calendari de prioritats, i a la vegada una convocatòria de licitacions i propostes⁴³.

Un cop iniciat el Pla, i en funció del seu article 5⁴⁴, la Comissió presentà el seu primer informe, el 6 d'abril de 1994⁴⁵, en el qual es feia un complet resum de les activitats europees en matèria de turisme realitzades fins llavors, tal com ja s'havia produït en el seus informes anteriors (1991).

En aquests informes, la Comissió estructura el seu contingut a través de polítiques, programes i mesures comunitàries que d'una u altra forma tinguin repercussió en el turisme:

- Drets del turista.
- Realització del mercat interior.
- Política de competència.

⁴³ DO L 231, cit.

⁴⁴ En aquest sentit, l'art. 5 del Pla, senyala que "... a partir de l'adopció del Pla, la Comissió, en un informe anual que trametrà al Parlament Europeu i al Consell farà l'evolució de les activitats de la Comunitat que tinguin incidència sobre el turisme".

⁴⁵ COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES (1994): Informe de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social sobre les accions comunitàries que afecten al turisme. COM (94) 74 final. Brussel·les.

- Política d'empresa i serveis.
- Política de transports.
- Cohesió econòmica i social.
- Política agrària.
- Ocupació i política social.
- Educació, formació professional i joventut.
- Medi ambient.
- Patrimoni arquitectònic i cultural.
- Política d'investigació i desenvolupament.
- Relacions exteriors i cooperació al desenvolupament.
- Estadístiques.

5. EL TURISME I LES “ALTRES POLÍTIQUES”: L’EXISTÈNCIA DE MESURES INDIRECTES COM A UNA POLÍTICA TURÍSTICA DE FET.

Tradicionalment, les accions comunitàries en matèria de turisme s’havien desenvolupat prenent com a punt de referència una concepció global del turisme, tant per la dependència d’aquesta matèria com per la seva vulnerabilitat enfront a l’entorn físic, econòmic i monetari; al considerar que el turisme és part integrant de la vida econòmica i social de la Comunitat.

No fa masses anys, un important nombre de països practicaven polítiques de molta intervenció en les seves economies i en les principals indústries en un intent de regular el comerç exterior, freqüentment a través d’acords de caràcter bilateral.

Els transports públics, especialment el ferrocarril i les línies aèries, estaven sota el control de l’estat. Una gran part del desenvolupament del turisme en general i dels complexos turístics en particular depenien de la planificació estatal i en molts casos de les subvencions procedents de l’estat.

La política turística a escala nacional es referia a un simple enfocament cap a l’obtenció dels beneficis màxims per mitja de l’estímul del comerç exterior i dels ingressos de divises, i cada vegada més com a suport dels plans de desenvolupament regional.

La concepció global del turisme va portar a que la Comunitat es plantegés la dimensió horitzontal del sector turístic. La dimensió horitzontal del sector turístic, es posà clarament de manifest tant per la Comissió, com per la resta d’institucions comunitàries al aprovar-se el Pla de mesures comunitàries a favor del Turisme. Resultava evident que les relacions existents entre el sector turístic i el conjunt dels altres sectors de l’activitat socioeconòmica eren, i són múltiples.

El turisme, es definia com a un fenomen particular, que es trobava sotmès a unes lleis molt específiques, a voltes, caracteritzat per una dinàmica i uns problemes que li eren molt propis¹.

El turisme influeix de forma molt directa en d'altres sectors, pels que, al mateix temps, es veu influenciat, actuant com a element de força i desenvolupament en molts altres casos.

La importància del turisme, i de les accions que des de diferents àmbits estava realitzant la C.E., ja des dels seus inicis, feia imprescindible prendre en consideració els problemes, les necessitats i les característiques del sector turístic.

La consolidació d'aquestes accions, en la pràctica, havien comportat la construcció d'una "certa" política turística de fet, dins d'un indubtable plantejament horitzontal en matèria de turisme que es començà a desenvolupar a partir de la dècada dels vuitanta². Aquesta nova i lògica visió transversal respon molt bé a la profunda naturalesa del fenomen turístic, un sector excessivament qüestionat fins ara per Administracions de caràcter vertical que acostumen a ignorar-se a l'hora de complir les diverses funcions que tenen assignades.

La dimensió horitzontal del turisme, podia contribuir de forma molt més racional a millorar la seva integració en les polítiques desenvolupades per la C.E. i, a dotar d'una major coherència a les diferents mesures e inversions realitzades a favor del turisme³.

¹ OCDE (1992): *Tourism policy and international tourism in the OECD member countries*. Paris.

² És a partir de la reunió, dels Ministres de Turisme de la Comunitat, que tingué lloc a Noordwijk (17-18 d'octubre de 1991), quan els reunits sol·licitaren poder disposar de la informació suficient que els hi permetés portar a terme un enfocament global de l'acció comunitària a favor del turisme, iniciant-se al mateix temps un procés de convergència de les diferents polítiques turístiques de la C.E. que fins llavors s'havien portat a terme.

³ El P.E., gran defensor de les posicions del turisme en la C.E., en el seu informe de 14 de febrer de 1992 (PE 158.955) sobre el Pla de mesures comunitàries a favor del turisme, tornà a demanar una especial atenció per a l'acció horitzontal, ja que només així es podien apreciar de forma més rigorosa les activitats multisectorials dels serveis de la Comissió en quant a la seva incidència en el turisme.

El turisme és, per tot això, una activitat d'estructura horitzontal que té, per aquesta mateixa raó, implicacions en varis sectors relacionats amb el dret i la política comunitària:

- Transports.
- Política agrícola (turisme rural).
- Política regional.
- Política de medi ambient.
- Política de protecció dels consumidors (salut, seguretat, interessos econòmics, informació, recursos, ...).
- Política de competència.
- Suport a les petites i mitjanes empreses.
- Fiscalitat indirecta.
- Política social, seguretat social.
- Formació professional.
- Tràmits duaners
- Promoció del turisme social.

En el marc d'aquests primers nivells d'intervenció, la C.E. procedí a actuar de forma progressiva⁴, mitjançant una sèrie de polítiques que entraven en el marc del Tractat i que tingueren com a punt de referència principal el desenvolupament de dos temes bàsics: el turista i el mercat de serveis turístics.

Dins de les actuacions que podien fer al·lusió al turista, des de la perspectiva del ciutadà europeu, es prengueren diferents accions per tal de facilitar el turisme intracomunitari, orientades a la suavització dels controls policíacs i

⁴ Aquestes primeres intervencions, tingueren sempre en compte la xarxa d'interessos concurrents i els diferents camps d'actuació: comunitari, nacional i local. Les accions que es formularen en funció del principi de subsidiarietat es corresponien amb una política de les anomenades comunitàries, enteses segons MOUSSIS, N. Les politiques de la Communauté économique européenne. Ed. Dalloz, Paris, 1982, pp. 3-4 com aquelles que: " s'enquadren i complementen a les polítiques nacionals, a diferència de les polítiques comunes, que substitueixen a les polítiques nacionals en els elements essencials".

duaners en les fronteres de la Comunitat⁵. En conseqüència, les llibertats de circulació de persones, d'establiment i de prestació de serveis, conformaren el territori comunitari com a un lloc sense dubtes de privilegi per al turisme intracomunitari⁶.

En el marc d'aquests primers nivells d'intervenció, la C.E. procedí a actuar de forma progressiva⁷, mitjançant una sèrie de polítiques que entraven en el marc del Tractat i que tingueren com a punt de referència principal el desenvolupament de dos temes bàsics: el turista i el mercat de serveis turístics.

Dins de las actuacions que podien fer al·lusió al turista, des de la perspectiva del ciutadà europeu, es prengueren diferents accions, orientades a la suavització dels controls policials i duaners en les fronteres de la Comunitat⁸. En conseqüència, les llibertats de circulació de persones, d'establiment i de prestació de serveis, conformaren el territori comunitari com a un lloc sense dubtes de privilegi per al turisme intracomunitari⁹.

El mateix Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea (T.J.C.E.) es pronuncià en aquest mateix sentit, en la seva sentència de 31-1-84 (assumpte 286/82 i 26/83, Luisi i Carbone, Recueil 1984, I, pp. 377 i ss.), el T.J.C.E. declarà que els turistes havien de ser considerats com a destinataris de serveis. Per conseqüent, tots aquells que viatgen pel territori comunitari i les seves famílies, tenen el dret d'entrada en qualsevol territori dels Estats membres i el dret de sortida.

⁵ En aquest sentit, i dins del marc de l'Europa dels Ciutadans, és important destacar: Bol. CE, Sup. 6/1984, punt 6; Bol. CE, Sup. 3/1985, punt 7; Bol. C.E., Sup. 11/1985, punt 2.1. 37; i Bol. CE, Sup. 11/1986, punt 2.1.34.

⁶ Aquestes facilitats duaneres, es manifestaren principalment en matèria de: franquícies fiscals, uniformització a escala comunitària d'alguns documents (passaport, permís de conduir, ...), eliminació de la carta verda de l'assegurança d'automòbil, ...

⁷ Aquestes primeres intervencions, tingueren sempre en compte la xarxa d'interessos concurrents i els diferents camps d'actuació: comunitari, nacional i local. Les accions que es formularen en funció del principi de subsidiarietat es corresponien amb una política de les anomenades comunitàries, enteses segons MOUSSIS, N. Les politiques de la Communauté économique européenne. Ed. Dalloz, Paris, 1982, pp. 3-4 com aquelles que: " s'enquadren i complementen a les polítiques nacionals, a diferència de les polítiques comunes, que substitueixen a les polítiques nacionals en els elements essencials".

⁸ En aquest sentit, i dins del marc de l'Europa dels Ciutadans, és important destacar: Bol. CE, Sup. 6/1984, punt 6; Bol. CE, Sup. 3/1985, punt 7; Bol. C.E., Sup. 11/1985, punt 2.1. 37; i Bol. CE, Sup. 11/1986, punt 2.1.34.

⁹ Aquestes facilitats duaneres, es manifestaren principalment en matèria de: franquícies fiscals, uniformització a escala comunitària d'alguns documents (passaport, permís de conduir, ...), eliminació de la carta verda de l'assegurança d'automòbil, ...

D'altra banda, tenen el dret de quedar-se en els mateixos territoris durant tres mesos, amb la sola cobertura de la tarja d'identitat o del passaport; en el cas de superar aquest període hauran de demanar permís de residència en l'Estat membre on es trobin¹⁰. És evident, doncs, que existeix un veritable dret al viatge turístic, que no pot ésser limitat; menys per raons d'ordre públic, seguretat pública o sanitat.

No obstant, existia encara un determinat control duaner entre els Estats membres com a conseqüència de l'existència d'importants competències nacionals relacionades amb la lluita contra la delinqüència, la droga, el tràfic d'armes i el terrorisme; així com, per les disparitats existents en els sistemes de fiscalitat indirecte dels Estats membres.

El turista es pot considerar, a la vegada, consumidor i receptor de serveis turístics¹¹. En el marc d'una política comunitària de turisme, les bases d'un mercat comú de serveis es configura mitjançant els principis de llibertat d'establiment (art. 52 T.C.E.) i de llibertat de prestació de serveis (art. 59 T.C.E.). Aquests drets, reconeguts en el Tractat, són directament exigibles des de que finalitzà el període transitori; per conseqüent, les directives desenvolupades segons els articles 57 i 66 no creen drets nous, sinó que varen servir per definir les condicions del seu exercici¹².

La liberalització del transport , dins de la perspectiva de 1992: la política comuna de foment de les xarxes d'infraestructures, com a suport material de la mobilitat, es començà a configurar com a un dels elements essencials per al futur del turisme intracomunitari¹³, i les accions dins de la política comuna de

¹⁰ Directiva 73/148/CEE del Consell, de 21 de maig de 1973, relativa a la supressió de les restriccions al desplaçament i a l'estada, dins de la Comunitat, dels nacionals dels Estats membres en matèria d'establiment i de prestació de serveis, DO L 172, de 28-6-73.

¹¹ Dins d'aquest mercat comú, el turista haurà de disposar abans de la sortida del viatge de les màximes informacions previstes, garantint l'organitzador que el viatge transcorrerà sense cap mena d'inconvenients, i sobretot que no es veurà exposat a riscos innecessaris, ... Tot això, en el marc d'una política comunitària de protecció als consumidors.

¹² Directiva del Consell sobre un sistema general de reconeixement mutu dels títols d'ensenyament superior que sancionen formacions professionals d'una durada mínima de tres anys (Directiva 89/48/CEE, DO L 19 de 24-1-89), Directiva 75/368/CEE sobre mesures transitòries ...

¹³ La principal característica del turisme és el viatge, és a dir, el fet de desplaçar-se d'un lloc a un altre. Per conseqüent, el turisme i el transport estan interrelacionats, i no es pot promoure el turisme en la Comunitat si no es creen, al mateix temps, les condicions necessàries per a resoldre els problemes que afecten al sector del transport.

transports fonamentals per a futurs desenvolupaments turístics, emmarcades en un clar procés de convergència, en el sí de les polítiques turístiques de la U.E. La liberalització del transport de passatgers havia de configurar-se com a un mitjà essencial per tal de facilitar el turisme en el territori comunitari.

Les accions portades a terme, a través de programes i polítiques comunitàries, començaren a incloure apartats específics relatius al turisme a partir de la dècada dels 90.

No obstant, el turisme sempre ha estat present en la majoria de polítiques comunitàries i de polítiques comunes, mancades ja des dels seus inicis d'una certa manca de coordinació, i de racionalitat, que tingueren un clars efectes negatius a l'hora d'analitzar els resultats efectius d'aquestes, no sempre positius, a continuació procedirem a l'anàlisi de dues de les denominades polítiques comunes, que afectant al transport i l'agricultura han generat afeccions diverses dins del desenvolupament del turisme en el sí de la comunitat.

5.1. TURISME I TRANSPORTS: UNA POLÍTICA COMUNA

Resulta evident, per la mateixa naturalesa que posseeix el turisme¹⁴, l'estreta vinculació que existeix entre turisme i transports. Aquesta necessitat de canvi de residència que porta implícita la realització del turisme, obliga a la presència d'un trasllat, i amb ell a la realització d'un transport¹⁵.

El sector del transport és una indústria en constant creixement i d'especial rellevància donada la seva importància econòmica, que ve determinada per les seves pròpies estructures i característiques¹⁶.

¹⁴ Preàmbul de la Llei de Competències en matèria de turisme, cit.

¹⁵ ORGANITZACIÓ MUNDIAL DEL TURISME (OMT). *Políticas de aviación y de turismo*. Madrid, 1995. pp. 9-10, "El transport i el turisme representen el 12 per 100 de les despeses mundials del consumidor, corresponent aproximadament una quarta part d'aquestes despeses al transport aeri".

¹⁶ IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R. *La política de transports a la CEE*. Generalitat de Catalunya. ICDDT. Barcelona, 1986. pp. 29-30: "Amb les primeres temptatives d'unificació europea ja es va fer palès que un dels objectius de la construcció comunitària era la supressió de les restriccions de circulació de persones i mercaderies imposades pel sistema de transport aleshores vigent, i l'establiment i desenvolupament d'una política de transports conjunta que permetés la construcció d'un Mercat Comú ...".

És important senyalar la important incidència que suposa el transport pel conjunt de l'economia nacional e internacional, en la que qualsevol intercanvi de béns i serveis en depèn i, de les que se'n poden derivar tot un conjunt de repercussions econòmiques i socials d'ample abast¹⁷.

La demanda de transport ha patit durant aquests darrers anys, fonamentalment des dels inicis dels anys 70, un creixement pràcticament ininterromput¹⁸. Aquest creixement ha anat evolucionant de manera quasi paral·lela a la del Producte Interior Brut (PIB), tant pel que fa referència al transport de mercaderies com al de viatgers.

La Comunitat ha experimentat a partir de 1970 segons fonts de la mateixa Comunitat¹⁹, un creixement en termes reals d'una mitja del 2,6%, el transport creixia en la mateixa proporció, 2,3% pel que fa a les mercaderies i 3,7% pels que fa als viatgers.

Els motius pels quals s'ha produït aquest creixement són múltiples i de variada naturalesa. La major part d'aquests són conseqüència de tot un conjunt de processos de canvi.

Ara bé, es fa evident que l'augment de les rendes netes disponibles pels ciutadans i, com a conseqüència d'aquest, el major nombre de vehicles privats i el desenvolupament i generalització de les vacances i el turisme de masses, han estat factors claus²⁰.

¹⁷ Només cal recordar les repercussions que varen generar en el si de la Unió Europea, la darrera vaga de transportistes francesos o, en l'àmbit nacional, les reivindicacions dels transportistes espanyols, i a un altre nivell, les accions reivindicatòries dels controladors aeris en èpoques de gran volum de tràfic aeri, coincidint amb els grans moviments vacacionals dels europeus.

¹⁸ DE RUS, G. Economía y Política del Transporte en España y Europa. Ed. Civitas. Madrid, 1992. pp. 24-25: "... els diferents països europeus i la pròpia Comunitat ha fallat en la previsió dels desenvolupaments que anaven a produir-se en els diferents modus de transport i alhora s'està pagant el preu de no haver disposat d'una política de transports adequada. La Comunitat Europea ha contemplat amb passivitat el desenvolupament espectacular del transport per carretera i el seu enorme impacte mediambiental e increment del nombre d'accidents".

¹⁹ Butlletí de la Unió Europea. Suplement 4/95: "Una xarxa per als ciutadans. Com aprofitar el potencial del transport públic de passatgers a Europa". pp. 11-13. Brussel·les, 1995.

²⁰ HUALDE MANSO, T. El transporte de viajeros por carretera. Aranzadi Editorial. Pamplona, 1995. pp. 100-101, "En la pràctica i en la legislació del transport apareix com a figura contractual específica aquella en la que l'usuari, amb la finalitat d'aconseguir l'interès d'esser traslladat no contracta el transport directament amb el transportista, sino que ho fa amb una agència de viatges".

La principal característica del turisme és el viatge, el fet de desplaçar-se d'un lloc a un altre: turisme i transport es troben estretament vinculats. Per consegüent, qualsevol acció de la U.E., que tingui per objecte promoure el turisme no té massa sentit sinó es fa d'acord amb una adequada coordinació amb les polítiques pròpies del sector del transport.

Per tant, el sistema de transport (infraestructures i serveis) és, avui per avui, un element que condiona la resta dels sistemes²¹, malgrat el fet de que es troba afectat per marcats desajustos entre l'oferta i la demanda; la capacitat de la Comunitat per elevar el nivell de vida dels seus ciutadans dependrà, en gran manera, de l'eficàcia per a crear un sistema racional de transports, que lliberi de tots els obstacles que encara avui suposen, en alguns casos, l'existència de fronteres i les diferents legislacions nacionals.

Els desajustos en els sistemes de transport vénen donats, en molts casos, perquè la demanda excedeix a l'oferta per insuficiència en les infraestructures i per l'absència d'una política de preus que racioni la capacitat existent en els casos en que la inversió en major capacitat no sigui possible o desitjable (aeroports, control de tràfic aeri, carreteres i vies urbanes)²².

En d'altres casos, l'oferta excedeix a la demanda; és a dir, es produeix un notable excés de capacitat no minvat per decisions de desinversió (tancament d'activitats i de serveis) quan els desajustaments són persistents en el temps, com pot ser el cas d'algunes línies de transport ferroviari de tràfic limitat.

Tanmateix, malgrat que, la Comunitat ha tractat de forma "ralentitzada" des del mateix Tractat de Roma (1957) la política de transport, sempre s'ha mantingut una certa consciència de la importància que els sistemes de

²¹ Butlletí de la Unió Europea, cit. pp. 14: "Els reptes sorgits de l'evolució dels darrers decennis senyalen l'objectiu clau en l'elaboració de polítiques de transports de viatgers a Europa: com atendre millor la creixent demanda de transport per arribar a abastir objectius econòmics, socials i medi ambientals.

²² En aquest mateix sentit es pronuncia DÍAZ VARELA, M., "Cielos cerrados" a La Vanguardia de 5-7-98: "La liberalització del transport aeri ha desfermat una competència ferotge entre les companyies, provocant una caiguda dels preus que ha convertit a l'avió en el mitjà de transport més econòmic, però també massificat. Cada vegada hi ha més avions i aquests cada vegada son més grans. El problema és que els aeroports s'han quedat petits per a rebre aquesta avalantxa de passatgers. La conseqüència de tot això és un caos, que es veurà agreujat aquest estiu".

transports tenen en tot procés d'integració econòmica²³. La Política Comuna de Transport (PCT) no pot ser possible sense l'eliminació de restriccions al comerç, igualtat de condicions en el mercat, infraestructures adequades, entre d'altres actuacions a mencionar; per portar-la a terme, cal un procés clar d'harmonització de les diferents legislacions nacionals en aquesta matèria.

En aquest sentit, cal destacar que una organització de monopoli públic i un excessiu proteccionisme per part dels Estats, han condicionat durant molts anys les actuacions de la Comunitat en el sector, que s'han anat produint dins d'un procés constant i evolutiu, encara que probablement excessivament lent, tenint en compte la importància que la P.C.T. hauria de tenir en un procés d'integració com l'uropeu.

5.1.1. OBJECTIUS DE LA P.C.T.

Durant molts anys els avenços aconseguits per a la realització de la P.C.T. han estat en alguns casos bastant minsos en comparació amb d'altres "polítiques comunes", fonamentalment per la importància que representa el transport en el conjunt de l'economia comunitària i de la indústria turística en particular. No obstant, cal assenyalar que, el procés ha patit una forta acceleració a partir de mitjans dels anys 80.

Els objectius de la P.C.T. no són altres que els propis del mateix Tractat, i així ho reflexa el mateix article 74 del TCE, que en el seu article 2 i, en funció de les modificacions contemplades en el TUE.

Tanmateix, les disposicions que d'una u altra forma fan referència als transports no són més que un complement de les normes fonamentals del Tractat, com és el cas de les referides a la creació d'un mercat comú, i que tenen per objecte aplicar aquestes i complementar-les mitjançant accions comunes.

²³ No es pot arribar a concebre aquest procés sense la instauració de la lliure circulació de mercaderies, de persones, l'abolició dels drets de duanes i això no és possible sense una Política Comuna de Transport

El desenvolupament de les xarxes de transport transeuropees i les possibilitats ofertes mitjançant els sistemes i tecnologies més avançades que es trobin a disposició, facilitaran que els ciutadans i les empreses puguin arribar a tenir accés a aquells mitjans de transport que s'apropin més a les seves necessitats, en funció de la qualitat d'aquests i d'el seu rendiment; tot això, tenint en compte els menors costos que, permetin, a la vegada, el millor manteniment a mig i a llarg termini, i a un millor i més harmoniós desenvolupament.

La seguretat en els diferents mitjans de transport és un dels objectius prioritaris tant des del punt de vista de l'usuari com dels tercers que els pugui suposar un risc o perill ineludible. En aquest mateix sentit cal mencionar totes aquelles mesures que afavoreixen la cohesió social dins de la Comunitat.

El desenvolupament i objectius de la P.C.T. passa també per donar resposta a totes aquelles externalitats negatives que generen els sistemes de transports en la disminució de recursos naturals i la consegüent degradació medi ambiental a tots nivells.

Els sistemes de transport han de contribuir a la protecció del medi ambient de conformitat amb el TUE; l'article 130 R del Tractat obliga a la Comunitat a integrar la protecció ambiental en la definició i aplicació dels requisits de les demés polítiques comunitàries, fent especial referència a la inclusió del transport.

Aquests principis i objectius per a que puguin assolir-se comportaran un augment previsible dels costos de gestió de tots aquests sistemes de transports, a la vegada, que repercutiran, tots o una part d'ells, directament sobre l'usuari, en funció de criteris de més ample abast que afectarien a la política econòmica de la mateixa UE i, a la dels Estats que la integren.

5.1.2. IMPLANTACIÓ DE LA P.C.T. SITUACIÓ ACTUAL.

Els textos constitutius de la Comunitat Europea varen incloure entre els seus objectius l'establiment d'una política comuna en matèria de transports. Des d'aquest punt de vista, la política de transports comunitària gaudeix d'un estatus semblant al de la política comercial, la política agrícola o la política energètica.

El transport és un sector clau per a l'existència d'un mercat comú i a la vegada factor clau pel desenvolupament turístic dins de la UE; la seva importància queda palesa en la seva participació directa o indirecta sobre el PIB comunitari, o en el pes relatiu en el total de les inversions públiques i privades de la UE. Es tracta d'una activitat no només estratègica per l'adequat funcionament d'un sistema econòmic sinó, fonamentalment per al desenvolupament d'un espai d'integració econòmica com l'europeu.

El Títol IV del TCE es referia bàsicament:

- a l'establiment de normes comunes aplicables als transports internacionals efectuats des del territori d'un Estat membre o amb destí al mateix o a través del territori, d'un o varis Estats membres.
- a la regulació de les condicions d'acord amb les quals els transportistes no residents podrien prestar serveis de transports en un altre Estat membre.
- i l'adopció de qualsevol disposició oportuna, que en la pràctica posterior s'ha concretat en les normes existents per al transport terrestre, marítim i aeri.

El TUE amplià aquestes disposicions assenyalant la conveniència d'adoptar aquelles mesures que permetin millorar la seguretat en els transports.

A partir d'aquesta situació del sector, la Comunitat ha adoptat mesures, actuacions i disposicions en els diferents modus de transports dins del procés d'elaboració de la política comuna de transports.

5.1.2.1. TRANSPORTS TERRESTRES.

El sector dels transports terrestres és el que ha estat objecte d'una més ample regulació, que es troba en l'actualitat ja molt perfeccionada, des de la perspectiva de liberalització del sector, respecte del transport per carretera intracomunitari i de cabotatge; pel que fa al transport ferroviari queda encara pendent de regulació el desenvolupament de les condicions d'explotació i la utilització de les infraestructures ferroviàries.

Els principis generals comuns en el transport terrestre (ferrocarril i carretera), en l'àmbit de la Unió Europea són:

- Eliminació de discriminacions en matèria de preus i condicions del transport (Reglament (CEE) núm. 11/60 del Consell²⁴, relatiu a la supressió de discriminacions en matèria de preus i condicions de transport, en aplicació de l'apartat 3 de l'article 79 del Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea; modificat i desenvolupat pel Reglament (CEE) núm. 3626/84 del Consell²⁵; Recomanació de la Comissió, de 14 de juny de 1961²⁶, relativa a l'aplicació del Reglament (CEE) núm. 11 del Consell, relatiu a la supressió de discriminacions en matèria de preus i condicions de transport, adoptat en execució de l'apartat 3 de l'article 79 del Tractat).
- Prohibició d'explotacions abusives d'una posició dominant sobre el mercat, configurant les normes específiques sobre la competència en el transport (Reglament (CEE) núm. 1017/68, 19 de juliol de 1968²⁷, pel que s'apliquen les normes de la competència als sectors dels transports per ferrocarril per carretera i per via navegable, modificat i desenvolupat pels Reglaments (CEE) 1629/69, 1630/69, i per la Decisió de la Comissió núm. 85/383CEE, de 10 de juliol de 1985²⁸, relativa a un

²⁴ DOCE 52, de 16-8-60, pàg. 1121.

²⁵ DOCE L 335, de 22-12-84, pàg. 4.

²⁶ DOCE 50, de 22-7-61, pàg. 975.

²⁷ DOCE L 175, de 23-7-68, pàg. 1.

²⁸ DOCE L 219, de 17-8-85, pàg. 35.

procediment d'aplicació de l'article 2 del Reglament (CEE) núm. 1017/68 del Consell per ferrocarril, per carretera i per via navegable).

- Supressió d'obligacions inherents a la noció de servei públic (que poden donar lloc a ajuts estatals), i la seva substitució, en línies mancades de rendibilitat, per contractes Govern-empreses, amb separació comptable entre aquesta activitat i d'altres rendibles de les esmentades empreses (Reglament (CEE) núm. 1191/69CEE del Consell, de 26 de juny de 1969²⁹, relatiu a l'acció dels Estats membres en matèria d'obligacions inherents a la noció de servei públic en el sector dels transports per ferrocarril, per carretera i per via navegable; modificat i desenvolupat pel Reglament (CEE) núm. 1893/91³⁰).

- Supressió de tarifes obligatòries respecte del transport de mercaderies entre Estats membres. El Reglament (CEE) núm. 1108/70 del Consell, de 4 de juny de 1970³¹, pel que s'estableix una comptabilitat de les despeses relatives a les infraestructures dels transports per ferrocarril, per carretera i per via navegable; modificat i desenvolupat pels 1473/75, 1658/82 i 3578/92, estableix que fins al 31 de desembre de 1985, quan els ajuts es concedeixin temporalment i amb la finalitat de facilitar el desenvolupament del transport combinat, hauran de referir-se a inversions en:
 - Infraestructures

 - Equips fixes i mòbils necessaris per al transbordament.

 - Material de transport específicament adoptat i utilitzat per al transport combinat

²⁹ DOCE L 156, de 28-6-69, pàg. 1.

³⁰ DOCE L 169, de 29-6-91, pàg. 1.

³¹ DOCE L 130, de 15-6-70, pàg. 4.

5.1.2.2. TRANSPORT PER FERROCARRIL.

L'establiment de normes comunes per al transport per ferrocarril ha tingut que enfrontar-se a un important obstacle³²: la delicada i molt complicada situació financera de la major part de les empreses i, com a conseqüència d'això, la de diferents polítiques d'ajuts públics existents en cada un dels Estats membres.

En aquest sentit la Directiva núm. 91/440/CEE del Consell, de 29 de juliol de 1991³³, sobre el desenvolupament dels ferrocarrils comunitaris, imposa els següents principis:

- Separació entre la gestió de la infraestructura i l'explotació dels serveis.
- Sanejament i autonomia financera de les empreses ferroviàries.
- Autonomia de gestió.
- Accés lliure per a qualsevol empresa a la infraestructura ferroviària.

Tanmateix, la Comissió, els Estats membres i les companyies europees de ferrocarrils han col·laborat en la creació d'una xarxa europea de ferrocarrils d'alta velocitat (TAV)³⁴. En aquest sentit, l'entrada en joc dels anomenats ferrocarrils d'alta velocitat ha suposat un canvi considerable dins de l'estructura i funcionament dels tradicionals ferrocarrils; fins i tot, podríem estar parlant ja d'un altre mitjà de transport³⁵.

³² Degut a l'expansió dels serveis de transport aeri i per carretera, el ferrocarril ha patit una lleugera recessió. En un intent d'elaborar una política de foment de la competència i l'eficàcia, la Comissió presentà al Consell una sèrie de propostes en les que el seu objectiu és el de millorar la rendibilitat de les empreses de ferrocarrils, fraccionar els seus comptes públics i comercials i crear unes condicions de competència que facin possible la cooperació internacional entre les companyies europees de ferrocarrils. Per conseqüent, els serveis de ferrocarrils podrien aprofitar al màxim els avantatges tècnics i medi ambientals que presenten amb respecte a d'altres mitjans de transport, en particular en trajectes llargs i mitjans.

³³ DOCE L 237, de 24-8-91, pàg. 25.

³⁴ La Resolució del Consell de 17 de desembre de 1990 (DOCE C 33, de 8-2-91) acollia favorablement el programa general elaborat per la Comissió, en el que també es citaven els 14 enllaços clau que s'haurien d'estudiar.

³⁵ A Europa ja circulen prop de mil trens d'alta velocitat, i cada vegada són més els països que s'integren en aquesta nova fórmula. Els japonesos la tenen més desenvolupada i els xinesos han començat a contractar-la per a unir les grans ciutats. Els japonesos de Toshiba han desenvolupat els trens bala, de tracció magnètica, amb possibilitat d'incrementar fortament la seva capacitat. L'alemanya Siemens ja té molt avançat el Transrapid, un tren de levitació magnètica que iniciarà la seva explotació comercial entre Berlín i Hamburg; pràcticament vola i es capaç d'arribar als 500 km/h.

La pèrdua de participació del ferrocarril tradicional s'havia produït fonamentalment a favor de la carretera³⁶. Les raons d'aquests canvis substancials havien estat múltiples:

- La falta d'adaptació del transport ferroviari de viatgers a les necessitats turístiques.
- La poca velocitat mitjana del ferrocarril.
- L'augment del nombre d'automòbils particulars.
- La construcció de noves autopistes.
- L'abaratiment del transport aeri a través dels vols "xàrter" i les tarifes promocionals.

En aquesta situació, de relativa decadència del ferrocarril tradicional, han sorgit dos fenòmens que han tingut una considerable importància en la futura evolució dels transports en la UE:

1. La creixent saturació de la xarxa de carreteres, dels accessos als grans nuclis de població, dels aeroports i dels seus accessos i de la xarxa d'aerovies.
2. L'entrada en joc d'un ferrocarril que pot exhibir, de sortida, velocitats al voltant de 300 km/h i que és dissenyat amb la presentació i les comoditats de les grans aeronaus. El primer exemple d'aquest tipus de ferrocarril es realitza en el trajecte de 410 km de llargada que separa París i Lyon. La seva entrada en servei provocà la reducció del trànsit aeri entre aquestes dues capitals en prop d'un 50 per 100.

Les velocitats màximes permeses pels traçats dels TAV no permeten sobrepassar, com ja s'ha dit, els 300 km/h, però el seu disseny, realitzat de tal manera que les seves estacions siguin aeroports (cas de Charles de Gaulle a París) i en tot cas nusos de transport terrestres convencionals (cas de Santa

³⁶ Aquesta pèrdua ha estat de quasi dos punts a Alemanya, de quelcom més al Regne Unit i a França, i de més de quatre punts a Espanya.

Justa a Sevilla) garantitza la realització d'una xarxa europea que pot revolucionar el turisme³⁷.

El TAV és una revolució pel turisme en distàncies curtes (- 800 km). Tots els experts hi coincideixen, i ja ni les companyies aèries s'atreveixen a discutir-ho. Per a distàncies majors la competència amb l'avió es també summament eficaç, inclòs quan aquest ferrocarril utilitza traçats de via no preparats per l'alta velocitat, encara que no s'hagi experimentat suficientment per al trànsit turístic que poden encaminar aquests trens en trànsits d'una nit de durada.

Un mercat clarament accessible a aquests ferrocarrils seria l'anomenat de "cap de setmana", en el que resulta determinant la rapidesa amb el que el modus de transport situí al viatger en el seu destí al començar la nit del divendres, i el pugui retornar al seu origen sense cansament en la nit del diumenge.

La capacitat d'aquest tipus de transport, com ja ha demostrat el TGV París-Lyon, es tal que multiplica per quatre o cinc els trànsits anuals de les rutes aèries més concorregudes d'Europa³⁸. Naturalment, adoleix de rigidesa al no poder-se canviar fàcilment les destinacions, i no poder arribar fàcilment a certes zones turístiques.

Per conseqüent, exigeix una gran coordinació amb els altres modes de transport i pot patir dels mateixos problemes que han fet difícil l'accés per via terrestre als grans aeroports.

En resum, i en el context de la UE, en la que les subvencions han d'ésser justificades mitjançant el compliment d'exigències de servei públic, el tren d'alta

³⁷ Hi ha distàncies de l'ordre dels 800 km que el tren pot recorre en tres hores si tot el traçat és d'alta velocitat, no existint pràcticament forma de competir amb ell des de les grans conurbacions europees.

³⁸ El pont aeri Madrid-Barcelona serà el que més pateixi l'impacte una vegada que en l'any 2004 estigui en ple funcionament l'AVE Madrid-Barcelona. Un tren que té previst arribar a una velocitat de 360 km/h, pel que es podrà fer el recorregut en menys de dues hores i mitja. Si es té en compte que el tren porta al passatger de centre a centre de la ciutat, que no és necessari esperar per les maletes, el temps és semblant al que realment suposa el trasllat en avió. En aquest sentit, cal ressaltar la franca decadència del vol Madrid-Sevilla. Però el que és més sorprenent és que l'AVE ha captat als passatgers aeris, però a més a més ha multiplicat el trànsit de viatgers cap a Andalusia.

velocitat planteja clarament el caràcter de necessitat pública que en una societat desenvolupada té el turisme, i les avantatges³⁹ que en termes d'economies de temps i energia representa l'ocupació d'uns modus amb relació a d'altres.

5.1.2.3. TRANSPORT PER CARRETERA.

El transport per carretera va concentrar durant uns anys l'atenció particular de les Institucions Comunitàries. El fort creixement dels intercanvis comercials, el constant augment de la mobilitat de les persones, especialment pel turisme de masses aparegut en la dècada dels seixanta i setanta⁴⁰, el dinamisme del sector industrial en aquest modus de transport i la clara el·lecció dels usuaris pel mateix, varen portar a que la política comuna de transports adoptada en el si de la Comunitat adquirís una notable importància.

Aquest sector és el que ha estat objecte d'una regulació més àmplia, podent afirmar que en l'actualitat ja es compta amb una política comuna del transport per carretera.

La normativa bàsica que la Comunitat ha adoptat en matèria de transport per carretera, és la següent:

- A. Decisió 82/505, de 12 de juliol sobre la conclusió del Conveni ASOR⁴¹, que significà l'ampliació de les classes de serveis internacionals de viatgers, que varen quedar liberalitzats. Per a l'execució d'aquest Acord es dictà el Reglament (CEE) núm. 56/83 del Consell, de

³⁹ Es fan del tot evidents les possibilitats que presenten els avenços tecnològics en matèria d'utilització de la informació en el desenvolupament i la investigació de mercats tan purament turístics com d'altres tipus de viatgers.

⁴⁰ El transport per carretera en general és un mitjà indispensable pel desenvolupament turístic i en molts casos s'utilitza com a complement d'altres mitjans. La comoditat d'ús de l'automòbil, els seus preus i consums relativament moderats i els avenços registrats en la xarxa viària, han fet d'aquest mitjà de transport el més utilitzat en tot el món. Un estudi portat a terme per la Comissió al 1985 ("Les vacances dels europeus") revelà que més de la meitat (68%) dels ciutadans europeus utilitzaven el seu vehicle privat per anar de vacances, mentre que un 14% viatjava en tren, un 13% en avió i un 5% en vaixell.

⁴¹ Acord relatiu als serveis discrecionals internacionals de viatgers per carretera efectuats amb autocars i autobusos (ASOR) - Acta Final - Declaracions de les Parts Contractants - Declaració de la Comunitat Econòmica Europea, de 26 de maig de 1982. DOCE L 230, de 5-8-82. pàg. 39.

16 de desembre de 1983⁴², sobre l'execució de l'Acord relatiu als serveis discrecionals internacionals de viatgers per carretera efectuats amb autocars o autobusos (ASOR).

B. Reglament (CEE) núm. 684/92⁴³ del Consell, de 16 de març de 1992, pel que s'estableixen les normes comunes per als transports internacionals de viatgers efectuats amb autocars i autobusos, que derogà els Reglaments 117/66, 516/72 i 517/72, i establí normes comunes per al transport internacional de viatgers en l'àmbit comunitari, i que liberalitza quasi absolutament aquesta classe de serveis. Reglament (CEE) núm. 12/98 del Consell, d'11 de desembre de 1997⁴⁴, pel que es modifica el Reglament (CEE) 684/92.

C. Reglament (CEE) núm. 881/92 del Consell, de 26 de març de 1992⁴⁵, relatiu a l'accés al mercat dels transports de mercaderies per carretera en la Comunitat, que tinguin com a punt de sortida o de destí el territori d'un Estat membre o efectuats a través del territori d'un o més Estats membres.

D. Reglament (CEE) núm. 2454/92 del Consell, d'1 de juliol de 1992⁴⁶, pel que es determinen les condicions d'admissió dels transportistes no residents als transports nacionals de viatgers per carretera en un Estat membre. Reglament (CEE) núm. 12/98 del Consell, d'11 de desembre de 1997⁴⁷, pel que es determinen les condicions d'admissió dels transportistes no residents als transports nacionals de viatgers per carretera en un Estat membre.

E. Reglament (CEE) núm. 3118/93 del Consell, de 25 d'octubre de 1993⁴⁸, pel que s'aproven les condicions d'admissió de transportistes no

⁴² DOCE L 10, de 13-1-1983, pàg. 1

⁴³ DOCE L 74, de 20-3-92, pàg. 1.

⁴⁴ DOCE L 4, de 8-1-98, pàg. 1.

⁴⁵ DOCE L 95, de 9-4-92, pàg. 1.

⁴⁶ DOCE L 251, de 29-8-92, pàg. 1.

⁴⁷ DOCE L 95, cit.

⁴⁸ DOCE L 279, de 12-11-93, pàg. 1.

residents en els transports nacionals de mercaderies per carretera en un Estat membre.

- F. Directiva núm. 92/106/CEE del Consell, de 7 de desembre de 1992⁴⁹, relativa a l'establiment de normes comunes per a determinats transports combinats de mercaderies entre Estats membres.

- G. Directives núm. 96/26/CE del Consell, de 29 d'abril de 1996⁵⁰, relativa a l'accés a la professió de transportista de mercaderies i de transportista de viatgers per carretera, així com al reconeixement recíproc dels diplomes, certificats i altres títols destinats a afavorir l'exercici de la llibertat d'establiment d'aquests transportistes en el sector dels transports nacionals e internacionals. Directiva núm. 98/76/CE del Consell⁵¹, per la que es modifica la Directiva 96/26/CE.

Probablement una de les qüestions que beneficia més clarament el turisme intracomunitari (majoritàriament s'utilitza el vehicle particular) és l'eliminació dels controls fronterers; en definitiva, l'eliminació de formalitats i controls duaners.

La norma bàsica és el Reglament (CE) núm. 4060/89 del Consell⁵², de 21 de desembre de 1989, sobre l'eliminació de controls practicats en les fronteres dels Estats membres en el transport per carretera i per via navegable; aquesta norma prohibeix la pràctica de controls en frontera que es realitzen en funció de les disposicions comunitàries o nacionals en matèria de transports per carretera o per via navegable entre els Estats membres, de modus que, en lo successiu, no puguin practicar-se sinó únicament en el marc dels controls normals aplicats de forma no discriminatòria en el conjunt del territori d'un Estat membre.

⁴⁹ DOCE L 368, de 17-12-92, pàg. 38.

⁵⁰ DOCE L 124, de 23-5-96, pàg. 1.

⁵¹ DOCE L 277, de 14-10-98, pàg. 17.

⁵² DOCE L 390, de 30-12-89, pàg. 18.

El Reglament (CEE) 4060/89 fou modificat pel Reglament (CEE) núm. 3356/91 del Consell⁵³, comportant la modificació de tot allò que es referia als controls fronterers de vehicles industrials utilitzats per el transports intracomunitaris de mercaderies perilloses i de productes pereceders.

Amb data 17 de desembre de 1992, es dictà el Reglament (CEE) núm. 3912/92 del Consell⁵⁴, relatiu als controls efectuats en la Comunitat en el transport per carretera i per vies navegables, dels mitjans de transport matriculats o autoritzats per a circular en un país tercer.

Aquest marc legal configura el grau de liberalització i, de condicions d'accés de les diferents classes de serveis de transports per carretera, que es reflexa de la següent manera:

1. Transport de mercaderies⁵⁵. Des d'un punt de vista internacional, estaria subjecte a convenis i acords multilaterals i bilaterals que estableixen cups en règim de reciprocitat, per als Estats membres de la Conferència Europea de Ministres del Transport (CEMT). Es troben liberalitzats tota una sèrie de modalitats.

El transport de mercaderies s'ha considerat sempre com un dels sectors més altament competitiu. En l'àmbit de la UE, el transport entre Estats membres no està contingentat des de gener de 1993, establint-se, a la vegada, la llibertat d'establiment de tarifes que ja pràcticament ja existia.

El règim de llicències comunitàries, es troba condicionat al compliment de determinats requisits, dels que es important ressaltar el de les condicions d'accés a la professió per part del transportista, i el de les mateixes característiques del vehicle, es així com des de l' 1 de gener de

⁵³ DOCE L 318, de 20-11-91, pàg. 1.

⁵⁴ DOCE L 395, de 31-12-92, pàg. 6.

⁵⁵ MATAS PRAT, A., "Efectos de la desregulación del transporte de mercancías por carretera" a HERCE J.A., DE RUS, G. *La regulación de los transportes en España*. Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1996. pp. 203-204: "El transport de mercaderies per carretera ha estat sotmès a una regulació quantitativa amb restriccions a l'entrada i tarifes obligatòries des dels inicis de la dècada dels setanta, encara que de forma més estricta i efectiva a partir de 1980".

1993, el transport entre països membres no està subjecte a contingència i si, en canvi a llicència comunitària prèvia⁵⁶.

- Transport de cabotatge. A partir del 30 de juny de 1998 es produí la liberalització d'aquesta classe de transport, sense limitacions quantitatives.
- Transport combinat. Tot transportista establert en un Estat membre que compleixi els requisits d'accés a la professió i al mercat del transport terrestre de mercaderies entre Estats membres, té dret a efectuar, en el marc del transport combinat entre Estats membres, trajectes per carretera inicials i finals que formen part integrant del transport combinat i que suposen o no el creuament d'una frontera.
- Transport de mercaderies nacional. Si es tracta de transport privat o per compte pròpia, precisa autorització administrativa, menys en els vehicles de fins 25 Tns.

2. Transport de viatgers. La realització de transport de viatgers per carretera⁵⁷, sigui internacional o nacional, regular, discrecional, precisa igualment del compliment dels requisits de capacitació professional.

En l'àmbit internacional, la normativa interna nacional liberalitza, en règim de reciprocitat, els transports "a porta tancada" i d' "anada en càrrega i tornada de buit". En quant al transport de cabotatge de viatgers respecte a Estats membres de la UE, si es tracta de serveis en forma de serveis no regulars quedà liberalitzada l' 1 de gener de 1996.

Sobre el transport de viatgers per carretera nacional, en el cas de transport privat complementari, es precisa autorització menys en els vehicles de turisme. En principi, totes aquestes mesures haurien de fomentar el desenvolupament del turisme en el sí de la UE.

⁵⁶ Només es precisa l'acompliment de les condicions sobre accés a la professió.

⁵⁷ Per tal d'incrementar la seguretat dels autocars, els autobusos nous hauran d'anar equipats abans de finals del 1999 amb cinturons de seguretat. L'ús d'aquest sistema de protecció serà generalitzat l'ú de gener del 2001. Aquesta mesura, que ha demostrat una efectivitat en cas de xoc frontal similar a la dels turismes, s'ha implantat totalment al Regne Unit i parcialment a França i a Alemanya.

5.1.2.4. TRANSPORT MARÍTIM.

Tal com ja s'ha fet referència en apartats anteriors, el Tractat de Roma no contempla al transport marítim i aeri com a sectors en que obligatòriament havia de desenvolupar-se la política comuna de transports (arts. 74 i 84): es amb l'Acta Única (article 16) quan es comença a incloure aquest sector en la P.C.T., modificant-se, a la vegada, el sistema d'adopció de decisions en aquests modus, que passa a ésser per majoria qualificada⁵⁸.

El transport marítim és un sector que adoleix d'una forta crisi, amb problemes de competència notables davant de tercers països, que, a més a més, està canviant profundament en els darrers anys, si bé pot i ha d'aplicar-hi els principis d'economia de mercat, eliminant-se tota pràctica proteccionista.

La primera de les disposicions dictades en aquest sector fou la Decisió del Consell núm. 77/587/CEE, de 13 de setembre de 1977⁵⁹, per la que s'estableix un procediment de consulta en el que es refereix a les relacions entre els Estats membres i tercers països en el sector dels transports marítims així com a les accions relatives a l'esmentat sector en el si de les organitzacions internacionals; aquesta mesura fou complementada per la Decisió del Consell núm. 78/774/CEE, de 19 de setembre de 1978⁶⁰, relativa a les activitats de determinants tercers països en el sector dels transports marítims.

Mesures posteriors es referiren a la seguretat marítima (Directives núm. 78/115/CEE i 78/116/CEE, de 21 de desembre de 1978⁶¹, relativa al pilotatge de vaixells per pilots d'alçada que operin en el mar del Nord i en el canal de la manega), a la coordinació dels Estats membres en el sector (Recomanació del

⁵⁸ BAENA BAENA, P.J. La política comunitaria de los transportes marítimos. Marcial Pons. Madrid, 1995. pp. 29-30: "El fonament del tractament especialment restrictiu que dispensa l'art. 84.1. del TCE als transports marítims i aeris es troba en el que el propi art. 75.1. del TCE denomina "especialitat del sector de transports".

⁵⁹ DOCE L 239, de 17-9-77, pàg. 23.

⁶⁰ DOCE L 258, de 21-9-78, pàg. 35.

⁶¹ DOCE L 33, de 8-2-79, pàg. 32

Consell, de 26 de juny de 1978⁶², relativa a la ratificació de convenis sobre la seguretat del transport marítim; Recomanació del Consell, 21 de desembre de 1978⁶³, relativa a la ratificació del Conveni internacional de 1978 sobre normes de formació, titulació i guarda per a la gent del mar; Recomanació del Consell, 15 de maig de 1979⁶⁴; Recomanació del Consell, de 23 de setembre de 1980⁶⁵, relativa a la ratificació del Conveni internacional de Torremolinos sobre la seguretat dels vaixells de pesca).

El primer document que suposà un impuls, en ordre a l'elaboració de la política comuna de transport marítim, fou el Memoràndum de 15 de març de 1985 (COM. 85/90), que elaborà la Comissió i remeté al Consell, titulat "Cap a una política comuna de transports marítims".

El següent fet rellevant, que cal esmentar, d'acord amb la conformació del mercat comú del transport marítim, no tingué lloc sinó fins al 30 d'abril de 1986, data de la Sentència del TJCE (cas 209-13/84, Recueil, pp. 1425 i ss, conegut com "Nouvelles Frontières"), que es pronuncià en el sentit de que, davant de la manca de normes específiques d'aplicació, l'article 85.1 del TCE no pot ser invocat davant les Jurisdiccions nacionals, sinó quan aquesta constatació ha estat realitzada a iniciativa de les autoritats nacionals o de la Comissió, en el marc de les seves competències dels articles 88 i 89 del TCE.

D'altra banda, respecte a l'article 86 del TCE, la situació jurídica és totalment diferent, el que es motiva en la sentència del Tribunal de Justícia, ass. 66/86, en el cas "Ahmed Saeed", d'abril de 1989.

El Tribunal dictava sentència en aquest cas en base a que l'esmentat precepte, resultant d'aplicació les regles de la competència en el sector del transport aeri i marítim, no essent susceptible de cap tipus d'exempció.

⁶² DOCE L 194, de 19-7-78, pàg. 17.

⁶³ DOCE L 33, de 8-2-79, pàg. 31.

⁶⁴ DOCE L 125, de 22-5-79, pàg. 18.

⁶⁵ DOCE L 259, de 2-10-80, pàg. 29.

En aquest document es posava de manifest la greu situació del sector; a través d'una llarga exposició de les qüestions que afecten al mateix, en general, juntament amb consideracions especials sobre el transport de línia, al per major, i als ports marítims, elevant-se, a la vegada, una sèrie de propostes d'adopció de normes.

El primer bloc de normes que inicien un autèntic procés d'elaboració de la política comuna del transport marítim, no es produí sinó fins al 22 de desembre de 1986, en aquesta data s'aproven quatre reglaments que constitueixen un conjunt coherent que, d'alguna manera pretén adaptar els principis del Tractat de Roma a les particularitats del negoci marítim, suavitzant, en alguns casos, el rigor dels principis comunitaris:

- A. Reglament (CEE) núm. 4055/86 del Consell, de 22 de desembre⁶⁶, sobre la llibertat de prestació de serveis entre Estats membres i aquests i tercers països (trànsits internacionals), amb efectes a partir de l'1 de gener de 1993.

Aquesta norma estableix que aquest principi entre Estats membres i entre Estats membres i països tercers, s'aplicarà als nacionals dels Estats membres que estiguin establerts en un Estat membre diferent de l'Estat membre del que pertanyi la persona a la que van dirigits els esmentats serveis; també, als nacionals dels Estats membres establerts fora de la Comunitat i a les companyies navieres establertes fora de la Comunitat i contractades per nacionals d'un Estat membre sempre que aquests vaixells estiguin registrats en aquest Estat membre d'acord amb la seva legislació.

- B. Reglament (CEE) núm. 4056/86 del Consell, de 22 de desembre de 1986⁶⁷, pel que es determinen les modalitats d'aplicació dels articles 85 i 86 del Tractat als transports marítims.

⁶⁶ DOCE L 378, de 31-12-86, pàg. 1.

⁶⁷ DOCE L 378, de 31-12-86, pàg. 4.

Aquesta norma regula les exempcions a les prohibicions contingudes en els esmentats preceptes, establint, a més a més, que l'explotació abusiva d'una posició dominant (art. 86 TCE), estarà prohibida sense que sigui necessària cap decisió prèvia per tot això.

- C. Reglament (CEE) núm. 4057/86 del Consell, de 22 de desembre de 1986⁶⁸, relatiu a les pràctiques de tarifes deslleials en els transports marítims, que preveu la imposició de drets correctors.

Estableix el procediment que s'haurà de seguir contra les pràctiques de tarifes deslleials de determinats armadors nacionals de tercers països, que cobreixen el servei de línies internacionals que pertorben greument l'estructura del trànsit en línia que cobreix els ports de la Comunitat. Per fer front a aquestes pràctiques, es preveu la imposició de drets correctors, establint-se el procediment a seguir en els casos de que existeixin perjudicis amb els requisits que, així mateix, es fixen.

- D. Reglament (CEE) núm. 4058/86 del Consell, de 22 de desembre de 1986⁶⁹, sobre acció coordinada amb objecte de salvaguardar el lliure accés al trànsit transoceanic.

Estableix un procediment per tal de fer efectiva aquesta salvaguarda o accions coordinades, en els casos en que alguna mesura presa per un tercer país o pels seus agents, limiti o amenaci amb limitar el lliure accés per les companyies navieres dels Estats membres o de vaixells matriculats en un Estat membre, en funció de la legislació del mateix al transport.

- E. Reglament (CEE) núm. 613/91 del Consell, de 4 de març de 1991⁷⁰, relatiu al canvi de registre de vaixells en la UE. Es pretén millorar les condicions d'explotació e incrementar la competitivitat de la flota mercant comunitària.

⁶⁸ DOCE L 378, de 31-12-86, pàg. 14.

⁶⁹ DOCE L 378, de 31-12-86, pàg. 21.

⁷⁰ DOCE L 68, de 15-03-91, pàg. 1.

F. Reglament (CEE) núm. 3.577/92 del Consell, de 7 de desembre de 1992⁷¹, pel que s'aplica el principi de la lliure prestació de serveis als transports marítims dins dels Estats membres (cabotatge marítim). El calendari de liberalització del cabotatge marítim es va establir en funció del següent ordre:

- 1993 cabotatge continental.
- 1995 servei de creuers.
- 1995 transport de mercaderies estratègiques.
- 1998 serveis realitzats en vaixells de menys de 650 TRB.
- 1999 serveis regulars de transport de passatgers, de transport per transbordador, i el cabotatge insular⁷².

5.1.2.5. TRANSPORT AERI.

La regulació comunitària del transport aeri ha estat durant molts anys mínima⁷³ i, quan ha arribat ho ha fet bastant tard (1987). No obstant els serveis de transport aeri han estat tradicionalment molt reglamentats⁷⁴, tant en el pla nacional com en el internacional, amb importants conseqüències per a la competència pel que fa a l'el.lecció, al preu i a la qualitat del servei.

El transport aeri i el turisme són parts integrants d'un mateix àmbit de producció, trànsit i consum, que es configura ja com un sector principal, i en constant creixement, en les economies dels Estats membres de la UE. Segons

⁷¹ DOCE L 364, de 12-12-92, pàg. 7.

⁷² Molts turistes utilitzen transbordadors de passatgers: sovint constitueixen el mitjà més important, sinó l'únic, d'arribar a illes que es troben en les zones més visitades d'Europa. La Comissió ha examinat la seguretat d'aquest tipus de vaixells i, ha elaborat propostes diverses destinades a garantir l'aplicació d'unes normes de seguretat igualment elevades en tota la Comunitat.

⁷³ El primer document d'interès en la matèria ho constitueix el Memoràndum que la Comissió elevà al Consell, amb data 12 de novembre de 1960, relatiu a la "Interpretació i aplicació del Tractat de Roma a la navegació marítima i aèrea", complementat per la Declaració al Consell de data 20 d'octubre de 1964, en la que s'afirma que les disposicions del Tractat, menys els articles 74 a 83, son directament aplicables al transport aeri.

⁷⁴ Fins al Memoràndum de la Comissió de juliol de 1979, relatiu a la contribució de la CE al desenvolupament dels serveis del transport aeri, no es registra cap acció d'interès; en aquest document es proposava l'aplicació a la navegació aèria dels principis comunitaris relatius a la competència i a la llibertat d'establiment com a mitjà per a la consecució de la potenciació dels serveis, l'obertura de rutes intracomunitàries i la reducció de tarifes. En segon terme, en aquest document s'advertia de la conveniència d'investir al Consell de poders d'investigació per consegüent capacitat sancionadora, en relació als agents econòmics del sector, amb la finalitat de fer efectius els principis comunitaris dels articles 85 i 86 del TCE.

fonts de la Organització Mundial del Turisme (OMT), Organització d'Aviació Civil (OACI) i Nacions Unides, aquest mitjà de transport representa avui per avui, més d'una quarta part de les entrades internacionals europees.

Durant l'any 1987⁷⁵, el Consell adoptà un primer conjunt de propostes de liberalització, encaminades a introduir de manera paulatina la lliure prestació de serveis, vetllant al mateix temps per la lliure competència.

Aquestes propostes foren el punt d'arrencada d'una autèntica política comuna en matèria de transport aeri, que va permetre l'establiment de normes comunitàries sobre:

- A. Decisió de la Comissió núm. 87/359/CEE, de 22 de juny de 1987⁷⁶, relativa a les reduccions de tarifes dels transports aeri i marítim reservats exclusivament als residents espanyols a les Illes Canàries i Balears.
- B. Directiva núm. 87/601/CEE del Consell, de 14 de desembre⁷⁷, sobre tarifes per al transport aeri regular entre els Estats membres.
- C. Decisió del Consell núm. 87/602/CEE, de 14 de desembre⁷⁸, sobre distribució de la capacitat de passatgers entre companyies aèries de serveis aeris regulars entre Estats membres.
- D. Reglament (CEE) núm. 3975/87 del Consell, de 14 de desembre⁷⁹, pel qual s'estableixen les normes de desplegament de les regles de competència per a les empreses del transport aeri.

⁷⁵ DOCE L 194, de 15-7-87; DOCE L 374, de 31-12-87, pàg. 1.

⁷⁶ DOCE L 194, de 15-7-87, pàg. 28.

⁷⁷ DOCE L 374, de 31-12-87, pàg. 4.

⁷⁸ DOCE L 374, de 31-12-87, pàg. 5.

⁷⁹ DOCE L 374, de 31-12-87, pàg. 1.

E. Reglament (CEE) núm. 3976/87 del Consell, de 14 de desembre⁸⁰, relatiu a l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 85 del Tractat, a determinades categories d'acords i pràctiques concertades en el sector del transport aeri, disposició que és complementària de l'anterior.

Al juliol de 1990, el Consell adoptà un segon paquet de propostes de liberalització, on es sentaven les bases de la fase final, que fou presentada per la Comissió al setembre de 1991. Aquesta darrera fase disposà la introducció del cabotatge, establint la plena aplicació de la cinquena llibertat i la doble desaprovació de les tarifes aèries:

A. Reglaments (CEE) números 2342/90 i 2343/90 del Consell⁸¹, relatiu a l'accés de les companyies aèries a les rutes de serveis aeris regulars intracomunitaris regulars entre Estats membres, que originaren que la Comissió examinés un cert nombre de queixes sobre companyies aèries i ajuts estatals; aquests Reglaments de 24 de juliol de 1990, tenen una notable importància dins del procés de liberalització (1997) de la navegació aèria.

B. Reglaments (CEE) 83/91 de la Comissió, de 5 de desembre de 1990⁸², relatiu a l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 85 del Tractat a determinades categories d'acords entre empreses sobre sistemes informatitzats de reserves per a serveis de transports; i 84/91 de la Comissió, de 5 de desembre de 1990⁸³, relatiu a l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 85 del Tractat a determinades categories d'acords, decisions i pràctiques concertades que tinguin per finalitat la planificació conjunta i la coordinació de les capacitats, les consultes relatives a les tarifes de transport de passatgers i mercaderies en els serveis aeris regulars i l'assignació de períodes horaris als aeroports.

⁸⁰ DOCE L 374, de 31-12-87, pàg. 2.

⁸¹ DOCE L 217, de 11-8-90, pàg. 4.

⁸² DOCE L 10, pàg. 9.

⁸³ DOCE L 10, pàg. 14.

- C. Reglaments (CEE) 294/91 del Consell, de 4 de febrer⁸⁴, relatiu al funcionament dels serveis aeris de càrrega entre Estats membres i 295/91 del Consell, de 4 de febrer⁸⁵, relatiu a l'establiment de normes comunes referents a un sistema de compensació per denegació d'embarcament en el transport aeri regular.

- D. Directiva núm. 91/670/CEE del Consell, de 16 de desembre de 1991⁸⁶ i la Comunicació d'igual data, sobre acceptació mútua de llicències del personal i sobre anàlisis de les qüestions relatives als incidents i accidents aeris.

- E. Reglament (CEE) núm. 3922/91 del Consell, de 16 de desembre de 1991⁸⁷, sobre harmonització de les regles tècniques i els procediments administratius en l'àmbit de l'aviació civil.

No obstant, el transport aeri internacional està encara avui reglamentat per una complexa trama d'acords bilaterals i multilaterals. En el primer cas, normalment es defineixen els serveis i rutes explotables entre els països signants i la capacitat que pot aportar cadascuna de les parts. En el pla multilateral, l'instrument bàsic que regeix l'aviació civil internacional és el Conveni de Xicago de 1944, en el que s'enuncien els principis bàsics d'explotació del trànsit aeri internacional regular i no regular. Els anomenats drets comercials queden, en general, al marge del Conveni de Xicago i es regulen per l'esmentada via bilateral. Cal assenyalar que en l'actualitat hi han subscrits uns 2.000 acords bilaterals.

Les antigues normes, que autoritzaven a les companyies que explotaven una ruta entre dos Estats a repartir-se per igual la capacitat de transport, han donat pas a acords més flexibles de repartiment de la capacitat i drets de trànsit. Aquesta flexibilitat permet a les companyies de transport incrementar la seva capacitat per a satisfer la demanda del mercat i ser més competitiu.

⁸⁴ DOCE L 36, de 8-2-91, pàg. 7.

⁸⁵ DOCE L 36, de 8-2-91, pàg. 9.

⁸⁶ DOCE L 373, de 31-12-91, pàg. 1.

⁸⁷ DOCE L 373, de 31-12-91, pàg. 4.

L'any 1992 seria especialment clau en la política de transport aeri, comportant una constant acceleració en el procés de liberalització que aportaria tot un conjunt de mesures, de les quals cal destacar-ne les següents:

- A. Reglament (CEE) núm. 2407/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992⁸⁸, sobre la concessió de llicències a les companyies aèries, que tracta de la qüestió de la uniformitat de les regles necessàries per a operar en una empresa de transport aeri, així com del lliure establiment, impedit tota “discriminació inversa”. En funció d'aquesta disposició, els Estats membres han acordat establir l'accés a rutes situades en el seu territori pel que fa a companyies aèries autoritzades pels esmentats Estats, sense establir discriminacions per raons de nacionalitat.
- B. Reglament (CEE) núm. 2408/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992⁸⁹, relatiu a l'accés de les companyies aèries de la Comunitat a les rutes aèries intracomunitàries, tant regulars com discrecionals; aquesta disposició, aplicable als mercats interiors, estableix que els Estats membres han d'autoritzar a les companyies aèries comunitàries l'exercici de drets de trànsit en les rutes intracomunitàries, no havent estat obligades a autoritzar, fins a l'1 d'abril de 1977 a les companyies aèries comunitàries amb una llicència expedida en altre Estat membre, a exercir drets de cabotatge en el seu territori, a no ser que:
- Els drets de trànsit s'exerceixin en un servei que constitueixi i estigui programat com a una extensió d'un servei amb origen en el seu Estat de matriculació, o constitueixi un servei preliminar d'un servei amb destí a l'esmentat Estat.
 - La companyia aèria no utilitzi per a l'esmentat servei de cabotatge més del 50% de la capacitat de temporada del mateix servei de cabotatge.

⁸⁸ DOCE L 240, de 24-8-92, pàg. 1

⁸⁹ DOCE L 240, de 24-8-92, pàg. 8.

La normativa sobre accés al mercat ha permès l'aparició de nous serveis i rutes. Això significa que qualsevol Estat membre disposa ara de dret de designació múltiple, encara que limitada en funció de la ruta de que es tracti, el que permet que operin varies companyies. Això suposa, prèviament, que les companyies aèries poden establir connexions entre qualssevol dels aeroports comunitaris.

Tanmateix, la llibertat de cabotatge ha estat efectiva l'1 d'abril de 1997:

- A. Reglament (CEE) núm. 2409 / 92 del Consell⁹⁰, de 23 de juliol de 1992, sobre liberalització total de tarifes, incloses les domèstiques, imposant exclusivament l'obligació de registre amb vint-i-quatre hores d'antelació; aquesta disposició permet també la venda "only seat" a les companyies xarter.
- B. Reglament (CEE) núm. 2410/92 del Consell⁹¹, de 23 de juliol de 1992, sobre modificació del Reglament 3.957/87, pel que s'establiren les normes de desenvolupament de les regles de competència per a les empreses de transport aeri.
- C. Reglament (CEE) núm. 95/93 del Consell⁹², sobre normes comunes per a l'assignació de franges horàries en els aeroports comunitaris.
- D. Reglament (CEE) núm. 3652/93, relatiu a l'aplicació de l'article 85.3. a determinades categories d'acords entre empreses, sobre sistemes informatitzats de reserva per a serveis de transport aeri.

La situació actual de la política comuna de transports és la de desigualtat en la seva configuració, segons els seus diferents sectors; conseqüència fonamental n'és el tractament donat a la navegació aèria i marítima.

⁹⁰ DOCE L 240, cit.

⁹¹ DOCE L 240, cit.

⁹² DOCE L 14. de 22-1-93.

No obstant, han transcorregut més de trenta anys en el procés d'elaboració de la política comuna de transports, i el balanç que s'ofereix és més aviat pobre. Un balanç que s'ha de fer, en funció de la importància intrínseca del sector transport, i la seva repercussió en la resta dels sectors, tot això, considerant que sense l'existència d'un mercat únic, àgil i flexible, no podrà configurar-se la necessària unitat de la resta dels mercats de la Comunitat.

Les raons que han motivat la lentitud del procés (arribant fins i tot a no respectar els terminis previstos en el paràgraf 2 de l'article 75 del TCE) quedaren refrenades en els fonaments assenyalats pel Parlament Europeu en el recurs de carència o per inactivitat que interposà (amb data 22 de gener de 1983) contra el Consell, que donà lloc a la important sentència del TJCE ja esmentada.

El factor general més influent en el citat retard es constatà en la permanència, fins i tot encara avui, d'un criteri intervencionista i restrictiu en el sector per part de les Administracions Públiques dels Estats membres; altres factors que han influït també han estat els dèficits quasi endèmics dels ferrocarrils (amb la consegüent subordinació de la política de transports per carretera a la del ferrocarril, en la que la seva situació ha empitjorat en les darreres èpoques); l'absència total d'una política financera que possibiliti els objectius del sector; les reticències dels Estats membres a perdre part de les seves competències en matèria de transports a favor del Dret Comunitari, i els interessos crònics contraposats sobre la liberalització del transport entre els Estats de situació central i perifèrica.

5.2. DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUNA (P.A.C.) AL TURISME RURAL.

Fins a la signatura del Tractat de Roma al 1957, la majoria de països havien estat instrumentant les seves polítiques agrícoles a través de la protecció dels seus respectius mercats interiors.

L'objectiu d'aquestes polítiques era bàsicament el de garantir l'abastament nacional, salvaguardant les rendes dels agricultors i, controlant els preus dels aliments.

La Política Agrícola Comuna (P.A.C.) es convertí des d'un bon inici en una peça molt important i clau en la construcció de la unitat econòmica europea i en la creació d'un Mercat Interior per als productes agrícoles en el que aquests hi poguessin circular lliurement.

Els objectius de la PAC es troben enumerats en l'art. 39 del TCE:

- AUGMENTAR la productivitat agrícola, fomentant el progrés tècnic, assegurant el desenvolupament racional de l'agricultura així com la ocupació òptima dels factors de producció, en particular la mà d'obra.
- ESTABILITZAR els mercats.
- GARANTIR la seguretat dels abastaments.
- ASSEGURAR al consumidor subministres a preus raonables.

Aquests objectius es pretenien abastar a través de:

- La unitat del mercat, mitjançant la supressió de barreres aranzelàries.
- Preferència comunitària davant de tercers països, garantint als consumidors la tria de productes comunitaris a uns preus competitiu.
- Solidaritat financera per a l'aplicació d'aquesta política; per a tal fi es creà el FEOGA (Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola).

La PAC que es caracteritzà, en aquells primers anys, per ser clarament proteccionista e intervencionista, acabà generant importants distorsions en el mercat mundial d'aliments.

En la dècada dels 80, i després de la incorporació d'Espanya i Portugal a la Comunitat, es produí una agudització de la crisi agrària, que desembocà en la reforma de la PAC⁹³.

La nova P.A.C., suposà una ruptura "controlada" amb l'orientació intensiva i de productivitats, seguida des dels anys seixanta, i significant, a la vegada, inevitablement, un nou contingent de reduccions en les superfícies dedicades als cultius agrícoles i en el nombre de persones ocupades en el sector.

En qualsevol cas, una moderada reducció del proteccionisme i la disminució del preu dels productes agraris com a resultat de les reformes de la P.A.C. varen significar una caiguda de la rendibilitat de nombroses explotacions i, en conseqüència, la disminució de les rendes de les famílies rurals⁹⁴.

Aquesta situació estructural obligà als governs i a les poblacions rurals a buscar noves alternatives econòmiques, entre les que havia d'ocupar un lloc destacat el turisme.

El desenvolupament durant els anys seixanta de la cultura ecologista i la posterior adopció de part dels seus valors, pel conjunt de la societat, va revalorar els espais rurals degut a la condició de territoris d'un alt valor medi ambiental. L'absència de contaminació, la qualitat del paisatge, de la flora i de la fauna es varen convertir en recursos econòmics de primer ordre.

Dins d'aquests nou context, el camp comença a adquirir un indubtable valor de canvi, que passa a configurar-se com a atribut, potenciat per la indústria de l'oci que, servint-se de modernes tècniques comercials, va saber fomentar, i

⁹³ MARTÍN GIL, F.: "Nuevas formas de turismo en los espacios rurales españoles" a Estudios Turísticos, núm. 122, pp. 15-39. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid, 1994.

⁹⁴ Semblava que tothom havia arribat a una conclusió semblant, segons defineix CALS, J: *El turismo en el desarrollo local*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1995. pp. 27-28: "el desenvolupament del món rural en el futur tindrà que descansar, molt més que en el present, en la promoció d'activitats productives diferents de les agràries". El turisme es començava a perfilar com a una d'aquestes "activitas productives diferents".

desenvolupar una enorme demanda d'activitats turístico-recreatives en el medi rural⁹⁵.

D'altra banda, les fortes inversions públiques en infraestructures de comunicacions i el desenvolupament de mitjans de transport cada vegada més eficaços varen permetre disminuir substancialment el temps de viatge invertit en traslladar-se des de les ciutats als pobles, de forma que cada vegada ha estat més ràpid i econòmic el desplaçament de grans volums de població urbana als espais rurals.

5.2.1. UNA APROXIMACIÓ A LA POLÍTICA COMUNITÀRIA SOBRE TURISME RURAL.

Resulta evident que, en l'actualitat, els plantejaments que d'una o d'altre manera es fan sobre el turisme rural es produeixen dins d'un nou context⁹⁶, en el que el medi receptor ja no és, com havia estat tradicional, escenari només d'activitats pròpiament agràries i forestals.

Tanmateix, al llarg dels darrers anys s'han estat produint tot un seguit de profundes transformacions en la demanda turística, com a conseqüència de la massificació el turisme tradicional (com és el cas del turisme de platja a Espanya), que es posà de moda en els anys seixanta i que veritablement ha estat oferint al turista urbà el seu mateix entorn, però, això sí, a molts quilòmetres enllà del seu domicili habitual⁹⁷.

Cal destacar que, com a conseqüència d'aquest nou context, les empreses turístiques del medi rural passaren a beneficiar-se de forma molt més àmplia d'aquestes transformacions. En aquest sentit, i per a que això fos possible es

⁹⁵ En el sustrat de totes aquestes noves intervencions, la nova PAC recull tot un conjunt de formulacions i mesures que amb un contingut marcadament mediambiental, pretén revaloritzar i donar un major suport a les diverses funcions que ha de desenvolupar el món rural. Es fa necessari, en definitiva, tal com reiteradament es pronuncien les institucions comunitàries que un nombre suficient d'agricultors es mantinguin en les seves terres, ja que aquesta és la única forma de preservar el medi ambient, un paisatge mil·lenari i un model d'agricultura que és expressió d'un model de societat.

⁹⁶ GARCIA CUESTA, JL.: "El turismo rural como factor diversificador de rentas en la tradicional economía agraria" a Estudios Turísticos, núm. 132, pp. 47-61. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid, 1996.

⁹⁷ SANCHÍS SILVESTRE, A.; OLCINA SOLER L.: "El desarrollo del turismo rural y sus repercusiones" a Papers de Turisme, núm. 17, pp. 89-101. ITVA. València, 1995.

començaren a escollir de forma molt curosa els mitjans empleats per a desenvolupar el turisme rural, de tal manera que les necessitats dels consumidors es poguessin arribar a estar més ben satisfetes. En tot moment, la Comunitat en seria protagonista principal de tot aquest procés, ja fos a través del desenvolupament d'accions diverses dins de la P.A.C. o en el sí de la Política Regional.

A partir dels anys 80, es comencen a contemplar normes comunitàries que contenen mesures de caràcter agroturístic⁹⁸; encara que, és a partir de la dècada dels 90 quan es produeix un tractament del turisme rural des de les instàncies comunitàries amb una major entitat i continuïtat.

Tanmateix és ben cert que, tradicionalment, aquestes noves actuacions comunitàries s'han realitzat de forma desigual i fragmentària i sota una doble òptica:

- AGRÀRIA, com a activitat que pot contribuir a les millores de les vendes agrícoles i de les condicions de vida, treball i producció de les explotacions agrícoles.
- TURÍSTICA, com a expressió singular de les noves formes de turisme amb l'acceptació cada vegada més creixent de la demanda europea.

Dins d'aquesta doble perspectiva, el títol "agricultura" tingué, al menys en els seus inicis, un major pes específic que el de "turisme", circumstància d'altra banda en concordança amb el major desenvolupament de la P.A.C.

Aquesta circumstància produí que en el pla normatiu els textos comunitaris sobre el turisme rural es trobessin íntimament lligats o connectats amb l'agricultura, realitat que també és perceptible en d'altres normes posteriors, tant comunitàries com espanyoles.

⁹⁸ Reglament (CEE) núm. 1820/80 del Consell, de 24 de juny de 1980, relatiu a l'acceleració del desenvolupament agrari en zones desfavorides de l'oest d'Irlanda, DOCE L, núm. 180, de 14 de juliol de 1980, pàg. 151; o en el més retllevant Reglament (CEE) núm. 2328/91 del Consell, de 15 de juliol, relatiu a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries, DOCE L, núm. 218, de 6 d'agost de 1991, pàg. 1.

Per consegüent, aquesta primera impressió generaria una certa dualitat e indeterminació en els nous plantejaments. Aquesta manca de definició, fou consegüència (i encara ho és avui) de no haver-se pogut afrontar de forma clara i detallada aquesta qüestió que és, sense cap mena de dubtes, bastant complexa per la multiconcurrença de competències en la que es troba immersa, d'una manera més sistemàtica i rigorosa⁹⁹.

Per tot allò exposat és palesa que la nova P.A.C., malgrat el trencament de les velles estructures seguides des dels anys seixanta¹⁰⁰, està comportant noves i progressives reduccions en les superfícies dedicades als cultius agrícoles i en el nombre de persones ocupades en el sector.

És evident que el desenvolupament del món rural en el futur haurà de descansar, molt més que en el present, en la promoció d'activitats productives diferents de les agràries¹⁰¹.

La Comunitat, en funció d'aquesta situació es plantejà a principis dels 80 algunes d'aquestes qüestions, encara que no es produí un tractament més racional i homogeni fins a finals de la dècada.

Dins d'aquesta perspectiva històrica, trobem en dos documents comunitaris els primers antecedents doctrinals sobre "turisme rural", que tracten de forma monogràfica aquesta activitat amb plantejaments certament interessants, tenint en compte el que fins aquell moment s'havia anat produint:

- "Mesures comunitàries per al foment del turisme rural" de la Comissió, de 29 d'octubre de 1990¹⁰².

⁹⁹ No existeix una definició clara i precisa de turisme rural, ni de l'espai que aquest pot arribar a cobrir. El producte no és homogeni, i tot sovint es veu limitat a l'allotjament. Aquest desconeixement del sector corrobora la imperiosa necessitat de projectes comunitaris que es fonamentin en el seu estimul i desenvolupament, ja que el turisme rural implica, fonamentalment, l'ús del camp. I a fi que el camp estigui disponible per a usos turístics, algú haurà d'ocupar-se de treballar-lo. És per això que l'agricultor pot trobar una forma de diversificació de la seva producció en el turisme rural.

¹⁰⁰ Durant els anys seixanta la PAC es fonamentà en criteris de clara orientació intensiva i productivista.

¹⁰¹ El turisme rural es planteja dins d'aquests nous escenaris com una gran i molt important alternativa, sempre i quan sigui considerat dins dels necessaris criteris de sostenibilitat.

¹⁰² COM 90/438 final, de 29 d'octubre de 1990.

- “Dictamen sobre una política de desenvolupament del turisme rural en les regions de la Unió Europea” del Comitè de les Regions, de 2 de febrer de 1995¹⁰³.

No obstant, en els darrers anys han proliferat els textos comunitaris que amb objectius més amplis contemplan algunes referències d'interès sobre el turisme rural, dins d'aquest procés progressiu de convergència de les polítiques turístiques de la UE.

5.2.2. DEFINICIONS I CARACTERÍSTIQUES DEL TURISME RURAL.

Malgrat l'expansió i desenvolupament creixent del turisme rural des de fa alguns anys, es continua parlant amb una certa imprecisió de conceptes com: agroturisme, ecoturisme, turisme verd, turisme alternatiu o turisme rural.

El turisme rural començà a la Gran Bretanya, país que per contrast fou l'iniciador de la Revolució Industrial i de les concentracions urbanes, encara que realment la promoció del turisme rural començà a Irlanda¹⁰⁴.

L'anàlisi d'aquests primers documents en matèria de turisme rural, ens porta a una primera i necessària aproximació de conceptes i termes, que empleats sovint quan es parla d'aquestes noves formes de turisme vinculades al medi rural, acostumen a comportar un cert grau d'imprecisió.

Molt sovint, quan es realitza un primer examen d'aquesta documentació comunitària, s'adverteix la inexistència d'un concepte clar i precís, que ens ajudi a objectivar una necessària definició del que es pot arribar a entendre per turisme rural.

La indefinició d'aquests conceptes és un bon exemple del, a voltes, escadusser desenvolupament del turisme, i els conceptes i definicions en ell implícits dins de la política comunitària.

¹⁰³ DOCE C 210, de 14 d'agost de 1995, pàg. 99.

¹⁰⁴ Reglament del Consell, 1980, cit.

Cal a dir que, en els moments inicials s'arribà expressament a reconèixer aquesta indefinició del "turisme rural", així com la necessitat de procedir a una clara definició, però aquestes "bones intencions" posteriorment no arribaren a efectuar-se.

El turisme rural es presenta, doncs, com a una realitat múltiple i variada i, per consegüent amb límits i definicions sovint imprecisos, que són, a la vegada, mostra evident de l'amplitud d'aspectes que intervenen en ell. Si entenem que el terme turisme rural és un concepte més ampli que el preexistent d' "agroturisme", al que per cert tampoc s'ha definit prèviament, s'observa una certa utilització de conceptes que, tal vegada, es sobreentenen.

Dins d'aquest context, i de forma molt iniciària, el turisme rural se l'identifica genèricament com a "producte turístic". Tanmateix, es dóna sovint la definició d'aquests termes com a contraposició a d'altres alternatives turístiques que, sense dubtes no és, en cap cas, una clara i objectiva definició, pròpia i independent d'un terme tan nou com pot ser el de turisme rural¹⁰⁵.

Els plantejaments actuals que es fan en els textos comunitaris, quan es refereixen al turisme rural, acostumen a unir el turisme rural de forma invariable al qualificatiu "nou"¹⁰⁶, encara que sovint aquesta "novetat" pot començar a ésser qüestionada per el temps transcorregut des dels seus primers documents¹⁰⁷.

En els moments actuals resulta, cada cop més necessari dur a terme dins d'aquest context comunitari una definició d'aquest concepte, per tal de poder harmonitzar i oferir criteris coherents i comuns als Estats membres, per a eliminar obstacles que es consideren innecessaris en el seu desenvolupament i, per consegüent, facilitar el treball del propi sector.

¹⁰⁵ Es contraposa a: "alternativa al turisme de masses", o "al turisme urbà", i en d'altres ocasions com a "complement al de sol i platja", entre moltes altres acepcions.

¹⁰⁶ Es defineix com a: "noves formes de turisme" o "nou producte turístic".

¹⁰⁷ Convé recordar que, una de les definicions més "afortunades" fetes des del *Pla de mesures comunitàries* és la que diu, "el turisme rural és el que afecta a tota classe de turisme en l'àmbit rural".

En resum, es tracta d'arribar a poder donar millor informació als consumidors mitjançant un tractament més homogeni dins de l'espai europeu.

Tal vegada, podria elaborar-se una definició del turisme rural en funció dels elements que es dedueixen de la política comunitària en aquesta matèria, com

“... aquella expressió singular de les noves formes de turisme, caracteritzada pel desenvolupament, aprofitament i gaudi de nous productes presents en el mercat e íntimament relacionats amb el medi rural ...”.

D'aquesta definició, que s'extreu del contingut de diferents documents comunitaris sobre aquesta matèria, podem arribar a configurar un conjunt de característiques bàsiques del turisme rural:

- DESENVOLUPAMENT fora dels nuclis urbans.
- PRODUCCIÓ de forma reduïda, a través d'espais que de forma general es caracteritzen per la seva amplitud.
- UTILITZACIÓ de manera diversa de recursos naturals, culturals, patrimonials, d'allotjaments i serveis, propis del medi rural.
- CONTRIBUCIÓ al desenvolupament local i a la diversificació i competitivitat turística.

El turisme rural presenta, a priori, indubtables avantatges que podríem sintetitzar en:

- La possibilitat de desenvolupar activitats a l'aire lliure.
- L'escassa contaminació.
- La reduïda massificació.
- El contacte amb la naturalesa.
- La possibilitat de practicar noves activitats culturals i esportives.
- La participació en d'altres manifestacions gastronòmiques.
- ...

Aquestes avantatges, i tantes d'altres que es poden arribar a plantejar, converteixen de "fet", a aquest "nou" turisme en una mostra singular del procés de ruptura del antics models de turisme tradicional.

En aquest mateix sentit és important recordar l'esforç que, en el terreny d'una aproximació a la seva caracterització, fa l'Associació Castellana Lleonesa de Turisme Rural (ACALTUR) que acceptant el turisme rural com a activitat en el medi rural ho fa sempre i quan es compleixin les següents condicions:

A. ES UNA ACTIVITAT PRODUCTIVA TANT DES DEL PUNT DE VISTA SOCIAL COM DES DE L'ECONÒMIC QUE ES DESENVOLUPA EN EL MARC D'UNA RENOVACIÓ ECONÒMICA, PER AL MEDI RURAL, A TRAVÉS D'UNA ECONOMIA MIXTA.

Constitueix un dels objectius principals de les actuacions legals per part dels diferents governs regionals, nacionals i comunitaris¹⁰⁸, el d'evitar una situació d'empobriment estructural que s'està produint i que es manifesta, entre d'altres aspectes, en la pèrdua de poder adquisitiu dels seus habitants i en la disminució progressiva d'efectius demogràfics.

Es tracta, en definitiva que, el medi rural atengui de forma ràpida a la transformació i diversificació de les seves estructures productives i, el turisme es configura com a una d'aquestes noves activitats que poden ajudar més ràpidament a aquesta transformació.

B. QUE ES DESENVOLUPA EN EL MEDI RURAL, ENTENEN PER AQUEST, ELS NUCLIS DE POBLACIÓ (QUE NO MUNICIPIS) AMB MENYS DE 2.000 HABITANTS, AMB TIPOLOGIA FÍSICA I SOCIAL ADEQUADES.

Aquest aspecte admet indubtables matisacions, ja que si bé la xifra proposada pot ser adequada per a un tractament legal, respecte de l'aplicació

¹⁰⁸ Reglament del Consell, 1980, cit.; Mesures comunitàries ..., 1990, cit; Dictamen ... del Comitè de les Regions, 1995, cit; ...

d'una normativa sobre turisme rural o l'aplicació sobre mesures econòmiques per al seu desenvolupament, una aplicació excessivament rígida podria limitar les possibilitats de creixement d'alguns àmbits amb grans potencialitats.

En aquest mateix sentit, també poden ser objecte de desenvolupament turístic determinats espais que es trobin en l'actualitat amb molt seriosos problemes econòmics vinculats a la reestructuració dels teixits productius, amb independència del seu volum de població¹⁰⁹.

C. ACTIVITAT PROMOGUDA I GESTIONADA PELS HABITANTS DEL MEDI O ENTITATS RADICADES EN ELL; AMB PLENA AUTONOMIA DE PRODUCCIÓ, GESTIÓ I COMERCIALIZACIÓ DEL PRODUCTE.

És especialment important la implicació dels habitants dels nuclis de població o comarques integrades en els projectes de desenvolupament de les seves economies, de tal manera que, siguin els propis capitals locals i l'esforç de les seves gents els que promoguin les actuacions que poden donar lloc a l'aprofitament de tot tipus d'avantatges que de tot això s'en pugui derivar¹¹⁰.

La creació d'ocupació i riquesa, un aprofitament relatiu de les plusvàlues generades, la gratificació social d'un treball realitzat per ells mateixos, la reinversió dels beneficis en el propi entorn, etc., són alguns dels avantatges que a curt termini es poden arribar a plantejar.

¹⁰⁹ Conversió econòmica de zones minaires del carbó (*RECHAR II*) en les que s'han aprovat vuit projectes (1994-99) relacionats amb el turisme presentats per Alemanya, El Regne Unit i França, per un valor total de 15,9 milions d'ecus; conversió econòmica de zones afectades per la davallada de la indústria de l'acer (*RESIDER II*) on s'han aprovat sis projectes relacionats amb el turisme, per un valor de 6,8 milions d'ecus, presentats per França, els Països Baixos, i diverses regions a Alemanya.

¹¹⁰ És interessant, el que estableix el Reglament 4256/88 relatiu al FEOGA, Secció Orientació, en quant a la financiació aportada per aquest tant a les regions de l'objectiu número 1 com a les del 5b, en el sentit de que pot beneficiar-se, entre d'altres a:

- *Actuacions destinades a la diversificació, particularment de les activitats i fonts d'ingressos dels agricultors.*
- *Foment de les inversions turístiques i artesanals, inclosa la millora de la vivenda en les explotacions agrícoles.*
- *Protecció del medi ambient i conservació del medi rural.*

D. ACTIVITAT ESCRUPULOSAMENT RESPECTUOSA AMB L'ENTORN NATURAL, SOCIAL I CULTURAL, QUE, A MÉS A MÉS, HA DE CONTRIBUÏR AL SEU CONEIXEMENT, PROTECCIÓ I CONSERVACIÓ.

És evident que, la importància del manteniment i preservació d'aquests valors medi ambientals es presenta com a un dels principals atractius del turisme en el medi rural, tal com hem estat definint en d'altres apartats.

E. QUE UTILITZI LA INFRASTRUCTURA PROCEDENT DE LA RESTAURACIÓ DELS EDIFICIS EXISTENTS, O SI FOSSIN DE NOVA CONSTRUCCIÓ QUE RESPECTIN ESTRICTEMENT L'ARQUITECTURA TRADICIONAL DE LA ZONA.

En aquest apartat sembla obvi que, tenint en compte que del que es tracta és, fonamentalment, de portar a terme activitats vinculades al món rural i complementàries a les tradicionals, agrícoles, ramaderes, etc, sigui aquesta la característica inherent al mateix sentit de les activitats a realitzar. D'altra banda, una interpretació diferent portaria a la definició d'uns models no adequats a la realitat d'aquestes "noves" polítiques.

5.2.3. EL TURISME RURAL UNA NECESSITAT PER A LA COMUNITAT.

Després de tot allò exposat en els apartats anteriors, semblaria molt fàcil pensar en el fet de que, aquestes "noves formes de turisme" es configuren com quelcom purament conjuntural, fruit de la preocupació de les institucions comunitàries per a donar sortida a la difícil situació que viu l'agricultura europea i, a la vegada, a una "certa" moda de vacances "verdes" o "rurals" que sembla haver captivat als ciutadans urbans de la UE.

Probablement, cal pensar que es tractaria, en aquest cas, d'una radical interpretació d'aquests nous fenòmens no exempta d'una certa exageració. En tot cas, estem davant d'una veritable necessitat, la del turisme rural que cal, no obstant, intentar justificar.

En principi, caldrà senyalar que la necessitat del turisme rural ho és sota una triple perspectiva:

- La dels OPERADORS, ja que la diversificació de l'oferta és susceptible d'augmentar la competitivitat del sector.
- La dels TURISTES, en quant a que s'ofereixen respostes oportunes per a així poder satisfer les noves necessitat d'oci en la demanda.
- La de les AUTORITATS PÚBLIQUES, al aplicar estratègies de millora qualitativa de l'oferta per mitjà de la desconcentració i, millorar l'esglaonament del turisme tant en el temps com en l'espai.

Per tot això, es produeixen tota una sèrie de tendències favorables que avalen els raonaments anteriors i que justifiquen aquesta necessitat de turisme rural i, que podríem resumir en les següents:

A. *SATISFACCIÓ DE NOVES NECESSITATS I EXIGÈNCIES.*

Els canvis en la demanda turística europea, així com l'existència d'una major disponibilitat de temps lliure, dedicat a l'oci i a l'esbarjo, han donat lloc a la necessitat de donar resposta, cada vegada més a aquestes noves situacions, de forma coherent, si més no, en uns moments en els que s'estima que, prop d'un 25% dels europeus passen les seves vacances en contacte d'una o altra manera amb la naturalesa

Tanmateix, en els darrers anys, s'ha produït un canvi evident a l'hora d'escollir els destins vacacionals, caracteritzat pel fet de que es comencen a considerar més els factors qualitius¹¹¹ que no els quantitius a l'hora de decidir els destins vacacionals.

¹¹¹ L'amplitud de les ofertes, els preus, el turisme de masses, etc; comencen a deixar pas a factors de signe diferent com, el medi ambient, serveis de qualitat, acollida personalitzada, etc.

B. SOLUCIÓ ALS PROBLEMES DE LA MASSIFICACIÓ TURÍSTICA.

El naixement, desenvolupament, i posterior i progressiva consolidació de les noves formes de turisme es configura com a una de les formules més interessants per tal de donar a conèixer i difondre, de forma molt més àmplia les activitats turístiques.

D'altra banda, aquesta nova situació, pot col·laborar amb l'atenuació de les pressions i tensions que pateixen els destins considerats tradicionals.

C. DESENVOLUPAMENT REGIONAL.

El turisme rural considerat com a una activitat integrada en el territori, incideix de forma molt important en la possible correcció de desigualtats territorials, i es configura com a un factor clau per al manteniment de comunitats locals, que d'altra banda podrien desaparèixer.

D'altra banda, el turisme rural es configura com a una bona plataforma per a la revitalització e impuls del mateix desenvolupament local, propiciant també unes millors condicions que permetin una major accessibilitat a zones aïllades amb tradició agrària i reactivar la comunicació amb d'altres regions més avançades.

D. NOVES PROFESSIONS I SERVEIS.

La possibilitat de que des de l'agroturisme, es puguin crear noves professions i serveis que ofereixin als agricultors l'oportunitat d'obtenir nous ingressos o rendes que complementin les seves activitats, fins llavors tradicionals, és una de les conseqüències més importants del desenvolupament, i posterior consolidació d'aquestes "noves" activitats turístiques en el món rural.

E. MAJOR COMPETITIVITAT GLOBAL.

Aquesta contribució és, en tot cas, reflexe de les directrius bàsiques que des de diferents instàncies comunitàries s'estan propugnant, tant pel que fa als aspectes més turístics com els aspectes més generals de polítiques d'ocupació.

5.2.4. ELS AJUTS COMUNITARIS AL TURISME RURAL.

Probablement, la dificultat de definir el turisme rural, l'espai que cobreix, la no homogeneïtat del producte, ..., corroborarà, en qualsevol dels casos la imperiosa necessitat de portar a terme projectes comunitaris que persegueixin estimular el seu desenvolupament, ja que el turisme rural implica, fonamentalment, l'ús del camp.

La utilització del camp, per a usos turístics, converteix en imprescindible el fet de que algú hagi d'ocupar-se de treballar-lo, ja que sinó fos així ens convertiria en una jungla, sense cap mena de valor turístic¹¹².

Per consegüent, l'agricultor pot trobar una forma de diversificació de la seva producció en el turisme rural. Per tant, es produeix una interacció entre turisme rural i agricultura, en la que els agricultors poden desenvolupar la seves economies locals, explotant les oportunitats que el turisme rural els hi ofereix en nombroses regions i territoris comunitaris¹¹³.

Considerant que la localització del turisme rural es produeix en zones eminentment agrícoles, sovint, fins i tot en vies de desenvolupament, la Comunitat ha adoptat tradicionalment mesures de suport, amb repercussions positives en les economies d'aquestes regions.

¹¹² Dins dels objectius que persegueixen les institucions comunitàries, la Comissió Europea destaca el següent: "Es necessari mantenir un nombre suficient d'agricultors en les terres. Es la única forma de preservar el medi ambient, un paisatge mil·lenari i un model d'agricultura familiar que és expressió d'un model de societat" (Comissió de les Comunitats Europees, 1991). La Comissió, estaria propugnant la teoria de l'agricultor com a creador de paisatge.

¹¹³ En aquest sentit, els actuals plantejaments sobre el turisme rural dins de la nova P.A.C. passen de forma bastant clara per, importants reduccions en les superfícies dedicades als cultius agrícoles i en el nombre de persones ocupades en el mateix sector.

En aquest sentit existeixen una pluralitat de programes i mesures comunitàries que tenen per objecte, orientar i donar suport financer a determinats projectes de desenvolupament turístic, ja siguin en àrees naturals o en el medi rural, considerats en ambdós casos de gran prioritat per al desenvolupament d'aquestes regions¹¹⁴.

Els Fons Estructurals responen als objectius de cohesió econòmica i social definits en l'article 130 A del Tractat, aportant una important contribució al desenvolupament del turisme en la Comunitat, i concentrant-se bàsicament en: les regions menys desenvolupades (Objectiu 1); les regions en decliu industrial (Objectiu 2); i les afectades pel desenvolupament rural (Objectiu 5b); aquestes regions són les considerades amb més prioritat per a la intervenció dels Fons Estructurals (F.E.O.G.A.-Orientació, F.E.D.E.R., i F.S.E.)¹¹⁵.

Quan l'any 1988 la Comunitat Europea aprovà els nous reglaments per als seus fons estructurals¹¹⁶, encomanà la realització de l'objectiu 5b (fomentar el desenvolupament de les zones rurals) no únicament al F.E.O.G.A., sinó també al F.E.D.E.R. i al F.S.E. El mateix succeí amb l'objectiu número 1 (fomentar el desenvolupament i l'ajust estructural de les regions menys desenvolupades).

En principi semblava una decisió lògica, ja que en un bon nombre de regions que s'escolliren per aquests objectius, el component agrari de la seva economia resultava quelcom molt important.

La implicació del conjunt dels Fons estructurals en el futur desenvolupament del món rural és, en definitiva, una mostra més de la concepció d'aquestes línies de desenvolupament com una responsabilitat multisectorial, de la qual els

¹¹⁴ Objectius nº 1 i 5b.

¹¹⁵ El turisme va rebre entre el 2 i el 20% dels ajuts comunitaris dels Fons estructurals (1989-1993), segons les regions i diferents objectius, això suposà un total de més de 3.000 MECUS, per tal de poder cofinançar, entre d'altres projectes, la promoció del turisme rural, i específicament aportar als agricultors una renda complementària. Durant aquest període, Espanya va rebre 100,5 MECUS dins de l'objectiu 1 i 45,2 MECUS dins de l'objectiu 5 B.

¹¹⁶ Els Fons Estructurals responen als objectius de cohesió econòmica i social definits en l'article 130 A del TUE. Aquests Fons (FEOGA, FEDER i FSE) han contribuït, segons es posa de manifest en el Llibre Verd de la Comissió de 4 d'abril de 1995, al desenvolupament del turisme a Europa. Durant el període 1989-1993, segons regions i objectius, el turisme ha rebut entre el 2 i el 20% dels ajuts comunitaris dels Fons estructurals, en total més de 3.000 MECUS per tal de cofinançar, entre d'altres projectes, la promoció del turisme rural, i de forma específica per a aportar als agricultors una renda complementària.

tres fons en son un clar exemple¹¹⁷. En aquest mateix sentit, es pronuncia el Reglament 4256/88 relatiu al FEOGA Secció Orientació¹¹⁸, responent a la idea del “desenvolupament rural integrat”¹¹⁹.

En aquest nou marc de desenvolupament, cal ressaltar que la seva característica principal és: la necessitat d'arribar a una contribució més elevada, per tal d'aconseguir un major augment de la renda de les persones que treballen en explotacions agràries.

D'altra banda, és, a la vegada, una oferta de majors oportunitats per a l'exercici de noves activitats, compatibles amb les tasques pròpies d'aquelles; al mateix temps que, es contempla la promoció en el medi rural de la producció industrial, l'artesania, la construcció i els serveis diversos, particularment els vinculats a activitats turístiques i recreatives, de tal manera que es creïn llocs de treball en quantitat suficient per a ocupar a la població activa que no és absorbida pel sector agrari i forestal.

Dins d'aquest context, el Parlament Europeu manifestà (Comissió de Transports i Turisme, 1993) la necessitat de que el turisme havia de créixer, i enfortir-se en el sí dels Fons estructurals, pronunciant-se, al mateix temps, a favor de l'extensió del Pla d'Acció Comunitària a favor del Turisme, per tal de potenciar, entre d'altres formes de turisme, el turisme rural¹²⁰.

Posteriorment, el 2 de febrer de 1995 el Comitè de les Regions continuà posant de manifest l'existència de nombrosos mitjans d'intervenció comunitària;

¹¹⁷ L'existència d'aquests ajuts “plurals” es posa de manifest des del moment en que pot arribar a comportar beneficis diversos en:

- Activitats plurals, i amb caràcter diversificador, que afectin de forma particular a les activitats i les fonts d'ingressos dels agricultors.
- Foment de les inversions turístiques i artesanals. Es contemplen també les destinades a la millora de la vivenda, en el cas de que es tracti d'una explotació agrícola (“agroturisme”).
- Protecció del medi ambient i conservació del medi rural.

¹¹⁸ Les Iniciatives en les que intervenen tenen per objecte davant de la reforma de la P.A.C., portar a terme una intensificació de l'adaptació de les estructures agràries i promoure el desenvolupament rural en el sentit més ampli.

¹¹⁹ ETXEZARRETA, M.: Desarrollo rural integrado. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1988.

¹²⁰ El P.E. qualificava en aquest document al pressupost general del Pla com a “mínim” (eren 18 MECUS, per a un període de 3 anys), sobretot si es compara amb els ajuts destinats per aquest sector a través dels Fons estructurals.

encara que, en l'opinió del Comitè, aquests mitjans són “massa fragmentaris i amb un volum financer limitat en front a l'oportunitat de desenvolupament global que la valoració turística pot arribar a representar”.

Per conseqüent, el Comitè defensà “la necessitat d'harmonitzar el conjunt dels medis actuals d'intervenció, per tal de aprehendre el marc global de desenvolupament del turisme en el mitjà rural ...”, aquestes mesures només podran adoptar-se “en el marc de les polítiques de la Comunitat i dels Fons estructurals ..”. Els plantejaments del Comitè, fan referència a la necessitat de que qualsevol classe d'intervenció passi per les polítiques de la Comunitat, ja que no és partidari, en cap cas de que aquesta harmonització passi per l'existència d'una política turística comunitària.

En el marc de la Política Agrícola Comuna (P.A.C.)¹²¹, el reglament del Consell sobre la millora de les estructures agrícoles va preveure un règim d'ajuts a les inversions turístiques i artesanals efectuades en explotacions agrícoles. Aquests ajuts intentaren diversificar les fonts d'ingressos de les explotacions agrícoles, establint un règim d'ajuts a les inversions en les explotacions en les que el titular exercís la seva activitat principal en el sector agrícola.

Probablement, un dels majors inconvenients que plantegen aquests ajuts ve donat pel fet de que els Estats membres poden aplicar el règim d'ajuts, establert en aquest Reglament, a tots aquells titulars d'explotacions agràries que no essent agricultors com activitat principal, obtinguin com a mínim un 50% de la seva renda global a partir d'activitats agrícoles, forestals, turístiques, artesanals, o d'activitats relacionades amb la conservació de l'espai natural exercides en la seva explotació i que es beneficien d'ajuts públics.

Tot això és conseqüència de la manca de definicions concretes, sobre el que s'ha vingut a denominar turisme rural, que, d'acord amb les orientacions bàsiques sorgides, i orientades des de la política agrícola de la CE, han estat

¹²¹ Reglament (CEE) núm. 797/85 del Consell, DOCE L 93, de 30-3-85 p. 1 (Edició Especial 03 V34 p. 66).

desenvolupades en moltes regions europees a partir de la dècada dels 80¹²², i que han intentat disciplinar l'agroturisme com activitat receptiva i d'allotjament d'acord amb la interrelació respecte a l'activitat agrícola, que ha de restar com a principal.

La major part d'aquestes legislacions específiques, sorgides sota les guspies de la P.A.C. persegueixen:

- Assegurar la permanència dels productes agrícoles en les zones rurals.
- Salvaguardar i tutelar el medi ambient.
- Salvaguardar i tutelar el patrimoni rural.
- Revaloritzar els productes típics i les produccions locals.
- Desenvolupar el turisme social i juvenil.
- Tutelar i revaloritzar les tradicions i la cultura del món rural.

En el marc de la Política Regional de la Comunitat, considerada la contribució del turisme en la creació d'ocupació i a la diversificació d'activitats econòmiques regionals, s'ha posat al servei del turisme prop d'un 5% dels Fons Europeus de Desenvolupament Regional (F.E.D.E.R.). Més recentment, després de la reforma dels Fons Estructurals, els marcs comunitaris de suport inclouen, entre les mesures no estrictament agràries, el foment del turisme fins a un 5,5% per a l'objectiu 1 i un 7% per a l'objectiu 2.

D'altra banda i dins de l'objectiu 5b (desenvolupament rural), també s'inclou la possibilitat de mesures de foment del turisme rural, i de formació professional en turisme; és el cas, per exemple, del finançament d'inversions turístiques del tipus d'allotjament en cases de pagès, complexes esportius, parcs naturals, ...

En el context de la reforma dels Fons Estructurals, la Comissió comença a actuar de forma independent a través de les Iniciatives Comunitàries, per tal de completar les mesures acordades pels Estats membres ja incloses en els

¹²² A Espanya, la legislació autonòmica es presenta, de forma generalitzada, des del punt de vista territorial, podent-se qualificar com a recent la seva aparició, ja que si deduïm les primeres normes produïdes en aquesta dècada: Catalunya (1983), Cantàbria (1984), Aragó (1986) i País Basc (1988); el conjunt de disposicions referides a aquesta matèria sorgeixen en la dècada dels 90.

Marc de Suport Comunitaris. Dins del programa d'iniciatives comunitàries que, es desenvoluparen en el marc de l'Any Europeu del Turisme (A.E.T.), la Comissió adoptà el 25 de juliol de 1990 un projecte de desenvolupament rural d'iniciativa comunitària¹²³, denominat L.E.A.D.E.R.

El programa L.E.A.D.E.R. (Relacions entre Activitats de Desenvolupament de l'Economia Rural) és un programa d'iniciativa comunitària sobre el desenvolupament rural, pel que es porta a terme el finançament de projectes de desenvolupament portats a terme per grups, i organitzacions, que treballin en l'àmbit local. Aquestes organitzacions han de definir com a objectius, per a poder-se beneficiar dels ajuts comunitaris, la promoció del turisme rural i la informació sobre el conjunt de mesures comunitàries que afavoreixin el desenvolupament de la zona d'acció de les esmentades organitzacions locals.

El pla L.E.A.D.E.R. I, (tingué un pressupost de 400 MECUS durant el període 1991-1994), fou dirigit a les regions d'Europa menys desenvolupades¹²⁴ o zones rurals amb dificultats¹²⁵. Els projectes aprovats foren 217 (grups)¹²⁶, 71 d'ells contenien mesures de desenvolupament relacionades amb el turisme rural. En 25 d'aquests el turisme tenia un lloc de preeminència.

El programa L.E.A.D.E.R. es defineix a partir de les següents mesures i objectius específics:

- Afavorir l'aprofitament dels recursos locals, naturals i humans.
- Impuls a l'agricultura per la via de la major valoració de les produccions agrícoles.
- Promoure la creació de noves alternatives a l'agricultura, en les activitats del turisme rural, l'artesanat i la petita indústria, els serveis.
- Promocionar i potenciar el coneixement del patrimoni històric i artístic.

¹²³ Document de la Secretaria General SEC (90) 1602 final.

¹²⁴ Aquestes zones són definides per l'Objectiu 1, en les quals el P.I.B. és inferior al 75% de la mitja comunitària.

¹²⁵ Zones de l'Objectiu 5b.

¹²⁶ Dels 217 projectes aprovats, 52 correspongueren a Espanya.

- Potenciar la capacitat i qualificació professional de la població.
- Participació dels agents econòmics i socials en les iniciatives de desenvolupament de les zones rurals.

Aquest programa tracta de demostrar la possibilitat de donar impuls a solucions innovadores en les zones rurals, que tinguin un valor exemplar per al conjunt de l'entorn; tenint en compte un alt grau de participació de la població afectada.

Probablement, ha estat Espanya on s'han mobilitzat els més importants finançaments públics i privats: aquests han representat 174 MECUS, és a dir el 35% de les mobilitzades a nivell europeu (400 MECUS).

Les accions en matèria de turisme han estat moltes, i variades, podent-se agrupar, segons l'anàlisi d'aquestes, en funció de les següents característiques:

- **DIAGNÒSTIC DE SITUACIÓ.** En aquests cas es planteja, segons les característiques de cada acció, l'avaluació del potencial de la zona, efectuant un inventari dels recursos locals, l'anàlisi l'oferta existent o l'oferta potencial de serveis i d'allotjament en els establiments hotelers o a casa del resident, l'elaboració de plans de marketing amb l'objecte d'estudiar el mercat i el seu potencial de desenvolupament.
- **VALORACIÓ DEL PATRIMONI CULTURAL O NATURAL.** Aquestes accions venen caracteritzades per: l'acondicionament de gorges, la restauració de castells, pobles, millora i condicionament general de determinats emplaçaments, ...
- **MILLORA DELS EQUIPAMENTS I DE LES INFRASTRUCTURES:** condicionament dels llacs, creació de rutes d'accés, ...

- AJUT A LES INVERSIONS TURÍSTIQUES PRIVADES I PÚBLIQUES: renovació de l'allotjament, desenvolupament de l'acollida a la granja o en la vivenda del resident, ...
- ORGANITZACIÓ DE LA COMUNICACIÓ I LA INFORMACIÓ TURÍSTICA: definició d'estratègies de marketing, creació de centres d'informació, elaboració de fulletons explicatius, llançament de campanyes de comunicació, creació d'esdeveniments per a donar a conèixer la regió i atraure a nous turistes potencials.
- ORGANITZACIÓ DE L'OFERTA TURÍSTICA LOCAL: normalització de l'oferta, utilització de cartes de qualitat, creació d'agrupacions i de nous serveis, instal·lació de centrals de reserves, ...
- CREACIÓ D'ITINERARIS TURÍSTICS DE CIRCUITS DE SENDERISME, CIRCUITS EQUESTRES O CICLISTES; DESENVOLUPAMENT DE PRODUCTES TURÍSTICS ESPECÍFICS: caça, esports nàutics, "canyoning", ...
- FORMACIÓ DE DIVERSOS OPERADORS TURÍSTICS: hotelers, agricultors, empleats dels establiments turístics, acompanyants de grups, monitors, agents de desenvolupament, responsables d'associacions, líders locals.

El programa L.E.A.D.E.R., tingué la seva continuació en el L.E.A.D.E.R. II (1995-1999), que s'aplica a regions dels Objectius 1 i 5b, té una assignació pressupostària de 1.400 MECUS (procedents del F.E.D.E.R., el F.E.O.G.A. i el F.S.E.).

De la quantitat esmentada, 900 MECUS es destinen a regions de l'Objectiu 1 i uns altres 35 milions, a donar suport a les activitats de la xarxa comunitària i les xarxes nacionals creades per a l'intercanvi d'experiències i coneixements¹²⁷.

¹²⁷ Informe de la Comissió (al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions) sobre les mesures comunitàries que han afectat al turisme al 1994 (Decisió del Consell 92/421/CEE). COM (96) 29 final. Brusel·les, 5-2-1996.

6. LA POLÍTICA MEDIAMBIENTAL DE LA UNIÓ EUROPEA I EL TURISME.

En l'actualitat, es difícil d'entendre el tradicional turisme de sol i platja sense entendre com a premissa irrenunciable: l'adequada conservació i neteja de les costes i de l'entorn marí. Una clara diversificació en la oferta turística, com la que avui s'està produint, seria del tot inconcebible sense una activa política de protecció de l'entorn natural; el turisme rural, l'agroturisme, la visita de parcs naturals, ... serien absurds si es prescindeix de la cura i tutela de l'entorn natural de la destinació turística¹.

Una de les característiques principals d'aquest mercat d'oferta i demanda, es l'adequada protecció i cura del medi ambient, sense aquesta protecció el mercat turístic deixaria de tenir els seus tradicionals atractius. Avui, el turista no busca de forma exclusiva la qualitat dels serveis (agències de viatges, transports, allotjaments, restaurants, informació turística, ...), sinó que també sent preocupació per la contaminació atmosfèrica i acústica, per tot això resulta lògica la major intervenció que cada vegada es produeix des de diferents àmbits administratius, amb competències al respecte; entre d'altres tècniques utilitzades cal fer una especial referència a l'avaluació de l'impacte ambiental, la subjecció a prèvia autorització administrativa de les activitats molestes, insalubres, nocives o perilloses, el control de la contaminació acústica, l'auditoria ambiental dels centres turístics, la conservació de la flora i la fauna silvestre, ...

La preocupació creixent durant els anys seixanta pels efectes, tant materials com socials, del desenvolupament econòmic i el reconeixement, cada vegada més general, del que significa la interdependència a nivell mundial respecte al medi ambient i als recursos naturals, desembocaren en la Cimera de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient Humà, celebrada a Estocolm l'any 1972.

¹ A Espanya, la construcció desmesurada d'allotjaments turístics en algunes zones costaneres ha estat causa de contaminació a l'aigua, però també en el medi natural; a la Índia, el Taj Mahal pateix desgastant i deteriorament pels visitants; a Egipte, les piràmides també es veuen amenaçades degut al gran nombre de visitants.

En el Pla d'Acció d'Estocolm² que resultava de l'esmentada Conferència es declarà necessari identificar i combatre els problemes ambientals des de les mateixes etapes inicials de la planificació i el desenvolupament, establir una coordinació i una col·laboració per a la gestió de les zones protegides i la preservació de les espècies amenaçades i, adoptar mesures correctores on el medi ambient hagués estat danyat pel desenvolupament.

La política medi ambiental de la CE començà oficialment en el 1972, amb el Primer Programa d'Acció Medi Ambiental arrancat de la Cimera d'Estocolm, assenyalant 1992 l'últim any del Quart Programa³. Durant el decenni posterior a la Conferència començà a pensar-se en el medi ambient no solament com a un problema únicament de contaminació sinó que es reconegué la necessitat d'una millor i permanent administració dels recursos naturals.

En la Nova Estratègia Internacional pel Desenvolupament⁴, enunciada per al decenni següent, es reconegué clarament que el creixement econòmic accelerat i la millora de la situació social estaven indissolublement lligats a l'aconseguint d'un desenvolupament constant i ben concebut en el que era precís que el procés de desenvolupament econòmic fos a llarg termini compatible amb el medi ambient, assegurant l'equilibri ecològic.

Tanmateix, i com a corol·lari, s'establí que aquesta conservació no es considerés ja com a una influència negativa i restrictiva.

En aquest cas es considera aquest tema com a central de la Estratègia Mundial per a la Conservació⁵ que fou corroborat clarament per la Comissió

² *"Informe de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient"*, Estocolm, 5-6 de juny de 1972 (A/Conf. 48/14/Rev.1).

³ A partir de la dècada de 1970, els diferents ordenaments jurídics occidentals començaren a dictar normes sorgides de la preocupació per la conservació de l'entorn natural. Aquesta preocupació pateix una important transformació, al passar de ser un tema d'estudi e investigació només per a "iniciats" a ésser un tema indiscutible per a totes les administracions públiques i tots els ciutadans.

⁴ Proclamada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, Resolució núm. 35/56 del 5 de desembre de 1980.

⁵ *"World Conservation Strategy, Living Resource Conservation for Sustainable Development"*, preparada per a la Unió Internacional per a la Conservació de la Naturalesa i als seus Recursos (UICNR), amb l'assessorament, cooperació i assistència financera del Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA) i el Fons Mundial per a la Naturalesa (WWF), en col·laboració amb l'Organització de les Nacions Unides per a l'Agricultura i l'Alimentació (FAO) i l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), 1980.

Brandt⁶, en el seu estudi socioeconòmic, en el que es declara, entre altres coses:

“No pot al·legar-se que la protecció del medi ambient sigui un obstacle per al desenvolupament, que, pel contrari, la preservació del medi ambient natural constitueix un aspecte essencial del desenvolupament”.

El turisme té també un lloc propi en aquesta Estratègia Internacional per al Desenvolupament, la qual, al afavorir el desenvolupament del turisme en el món i, per tant, l'apropament entre els pobles mitjançant el seu coneixement directe i recíproc, propicia la instauració d'un nou ordre econòmic internacional que facilita la desaparició de la distància econòmica que separa als països en vies de desenvolupament dels desenvolupats⁷.

Turisme i medi ambient es troben profundament interrelacionats. El turisme depèn en gran mesura de les condicions ambientals en que es pugui arribar a desenvolupar. Però el turisme, donada la gran concentració geogràfica que representa, també suposa una greu amenaça per el seu entorn.

El turisme és una activitat que, contribueix per si mateixa al desenvolupament econòmic, però que a més a més constitueix un factor potencial per a millorar la qualitat de vida⁸. Per a que es materialitzin totes les avantatges o beneficis que el turisme ofereix com a activitat econòmica, és

⁶ North-South: A programme for Survival, Report of the Independent Commission on International Development Issues, 1980.

⁷ De fet les recomanacions i compromisos internacionals, en especial a partir de l'Informe Brundtland (1987), que defineix el concepte de desenvolupament sostenible, i des de la Conferència de Nacions Unides sobre el Medi Ambient i Desenvolupament (Cimera de la Terra), al 1992, s'han traduït en documents i programes d'actuació per tal d'aplicar els principis de sostenibilitat a l'activitat turística.

⁸ A l'Organització Mundial del Turisme (OMT) i al Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA) corresponen les responsabilitats mútues en la funció de garantir la promoció d'un turisme plenament compatible amb la protecció del medi ambient. Aquesta cooperació es fonamenta en: “La protecció, foment i millora dels diversos components del medi ambient humà es troben entre les condicions fonamentals de desenvolupament harmònic del turisme. Anàlogament, l'administració racional del turisme pot contribuir en gran mesura a protegir i desenvolupar el medi físic i el llegat cultural, així com a millorar la qualitat de la vida humana”.

essencial que els recursos turístics es tractin amb seny. Així s'expressà clarament en la Declaració de Manila sobre el Turisme (OMT, 1980) on es proclamà que:

“Els recursos turístics de que disposen els països estan constituïts a la vegada per espai, béns i valors. Es tracta de recursos en els que l'ocupació no pot deixar-se a una utilització incontrolada sense corre el risc de la seva degradació, inclosa la seva destrucció. La satisfacció de les necessitats turístiques no ha de constituir una amenaça per als interessos socials i econòmics de les poblacions de les regions turístiques, per al medi ambient, especialment per als recursos naturals, atracció essencial del turisme, ni per als llocs històrics i culturals. Tots els recursos turístics pertanyen al patrimoni de la humanitat. Les comunitats nacionals i la comunitat internacional sencera han de desplegar els esforços necessaris per a la seva conservació”.

La conservació del medi ambient, l'ús correcte dels residus industrials, la prevenció de la contaminació, ... són algunes de les prioritats a considerar per al benefici del sector turístic.

Per conseqüent, una política comunitària a aquest respecte, és del tot fonamental. Un desenvolupament del sector turístic que no tingués en compte aquestes condicions portaria a la destrucció del medi ambient.

La preocupació sobre el medi ambient en el si de la UE ha anat en augment des de que en el 1972 la CE va formular el seu Primer Programa d'Acció Mediambiental.

No obstant, fou 15 anys després quan es creà un capítol medi ambiental a través dels articles 100 i 103 R-7, en el marc de la revisió del tractat i, en relació amb l'Acta Única Europea.

També en el mateix any, l'informe Bruntland, sorgit de la Comissió Mundial sobre el Medi ambient i Desenvolupament, havia donat amb la pedra de toc per a conjugar el difícil binomi “medi ambient-desenvolupament”, definint per primera vegada el desenvolupament sostenible com “el desenvolupament que satisfà les necessitats de les generacions futures per a satisfer les seves pròpies necessitats”.

Tanmateix, és en aquest marc on s'insereix el turisme, com a indústria civil número ú del món, i segona respecte a la militar. Aquesta irrupció torrencial del turisme ha significat la massificació i la saturació de l'oferta en determinades regions del globus, les qual s'han vist obligades a multiplicar els seus serveis i a oferir una qualitat semblant a la dels punts d'origen del turista. Aquests plantejaments han assolit ja, un considerable punt de saturació⁹.

Les conseqüències de tal model de turisme són evidents fins i tot per al turista més recalitrant. La crisi mediambiental és particularment greu en els indrets tradicionals del turisme de masses i, conseqüentment el model comença a esgotar-se, una vegada que ha assolit el cim de la seva pròpia dinàmica exhaurida.

Aquesta especial “batalla” la tenim molt a prop, especialment en la difícil situació que pateix des de fa ja molts anys la conca de la Mediterrània¹⁰. Al 1993 tingué lloc la I Conferència Euromediterrània sobre Turisme i Desenvolupament Sostenible de la Unió Europea (Hyères) i no trigaria en aparèixer el document de la OMT pel que es desenvolupa l'Agenda 21 en el sector de Viatges i Turisme. Al 1995 es reforma el Pla d'Acció de la

⁹ Són moltes les regions que ja no suporten la densitat de la concurrència i el conseqüent estirament dels seus recursos, sobretot quan el fenomen turístic es superposa als mals endèmics de la nostra societat, com és la malversació energètica, la deficient gestió dels residus, el consum intensiu de recursos no renovables a curt termini i l'absència d'una planificació a llarg termini de l'ús i l'usdefruit de l'entorn.

¹⁰ Les accions de la Comunitat seguides des d'ara per les de la Unió Europea, a favor del desenvolupament del turisme mediterrani, ha presentat successivament diverses formes. La primera, de 1986 a 1992, consistí en els Programes Integrats Mediterranis (PIM), dels que s'afavoriren Itàlia, França i Grècia en la perspectiva de l'adaptació de les seves economies a l'ingrés d'Espanya i Portugal en la Comunitat. Els 29 PIM representaren un esforç financer de 4.100 milions d'ecus, dels quals el 13% es reservà a l'adaptació de la indústria turística. Durant aquest mateix període, la Comunitat portà a terme el programa MEDSPA a favor de la protecció del medi ambient en la regió mediterrània, amb un total de 39 milions d'ecus. Des de la reforma de 1988, els fons estructurals comunitaris incrementaren les seves aportacions a la indústria turística. Aquesta política es refereix tant al FEDER com al FEOGA i al FSE, i es reforçà amb la intervenció del nou Fons de Cohesió.

Mediterrània amb un compromís dels governs per a impulsar la conservació dels recursos d'aquesta conca i l'aposta per a una gestió responsable, on tingués un paper determinant el turisme; també al 1995 tingué lloc la Conferència de Lanzarote, de la que sorgeix la Carta del Turisme Sostenible, referència per a la posta en marxa de les línies d'acció i criteris de sostenibilitat.

6.1. EFECTES DEL TURISME SOBRE EL MEDI AMBIENT.

El turisme, més que qualsevol altra activitat humana, depèn del medi ambient, i el seu valor recreatiu no només està en funció de la forma en que se'l utilitzi sinó que neix de la mateixa existència del medi natural.

L'oci i el temps lliure s'han convertit en un bé de consum comú, en el que el seu gaudiment requereix de majors espais recreatius cada dia; és avui opinió quasi universal, que l'actual desenvolupament del turisme podria comportar uns certs perills per al medi i certs efectes negatius sobre el mateix. Entre aquests efectes figuren tant els de naturalesa física com els de caràcter social, i per altra banda, s'han donat casos en que el deteriorament del medi ambient ha posat fre per sí mateix al desenvolupament del turisme.

La protecció del medi ambient té les seves arrels en la conservació de la naturalesa: en la preocupació per preservar l'existència d'animals i plantes en el seu medi natural i per conservar aquest mateix medi en que uns i altres viuen.

No obstant, avui, l'expressió "medi ambient" ha adquirit un significat molt més ampli que el que tingué en els seus inicis. Per una banda, pot considerar-se el medi ambient com a un recurs; per l'altra, cal considerar el medi ambient receptor com el punt de destí en la seva totalitat que inclou no només els seus components físics i naturals sinó també el medi sociocultural en que es desenvolupa la població indígena.

Dins d'aquest recurs global, calen distingir, altres recursos ambientals de menor escala, de tipus discret (els llacs d'una muntanya, per ex.), cadascun un

dels quals pot ser afectat de manera independent pel binomi turisme-medi ambient.

La història del turisme està plena d'exemples en els que aquesta activitat ha provocat efectes positius (o beneficiosos) o efectes negatius (perjudicials) sobre el medi ambient. En quan als efectes perjudicials, cal ressaltar el deteriorament dels recursos naturals mitjançant la destrucció de boscos i l'erosió del sol, la ruïna del paisatge, la contaminació de les platges, el soroll, les aglomeracions, així com la destrucció del llegat cultural i dels costums socials¹¹.

No obstant, el turisme té també aspectes beneficiosos, tant materials com socials: l'augment del benestar mitjançant les activitats recreatives, la creació d'ocupació, l'aportació de divises estrangeres, l'al·licient per a restaurar els monuments antics i els tresors arqueològics, i per a conservar els mateixos recursos naturals.

Tanmateix poden existir apreciacions diferents sobre un punt concret, encara que tota estratègia de desenvolupament del turisme ha de tenir com a objectiu aconseguir un equilibri satisfactori entre els efectes positius i els negatius, és a dir, elevar al màxim els efectes positius i evitar o reduir al mínim els negatius. A més a més, on el turisme hagi deteriorat el medi ambient en el passat, cal que s'adoptin mesures correctores es millori la qualitat de l'ambient.

Per tal d'aconseguir que el turisme es desenvolupi de manera compatible amb la conservació de l'ambient es precís determinar prèviament:

- els altres usos als que es podrien dedicar els recursos ambientals disponibles.

- els efectes que el desenvolupament del turisme produiria en un contorn concret.

¹¹ VERA, F i DÁVILA, M. "Turismo y patrimonio histórico cultural" a Estudios Turísticos. núm. 126, pp. 161-178. Edit. Secretaria General del Turismo. Ministerio de Comercio y Turismo. Madrid, 1995

La decisió de no obrir una determinada zona al turisme, sinó de conservar aquest recurs ambiental com a "habitat" natural, com a paisatge costaner o inclosa la cultura ètnica, etc., constitueix una decisió tant positiva dins del procés de desenvolupament com pot ser-ho la designació d'una zona concreta per a dedicar-la a un gènere de turisme determinat.

La conservació i el turisme poden mantenir entre si una relació simbiòtica, de suport mutu, i no te perquè entrar en contradicció dins del marc de desenvolupament general. El turisme, té una dinàmica peculiar en relació amb l'ambient, una dinàmica que en molts casos està fortament lligada a la classe i fase del desenvolupament local.

Els efectes del turisme que es relacionen amb el medi ambient poden classificar-se en tres grups principals: físics, biològics i socioeconòmics. Ara bé, els efectes en qualsevol d'aquests grups no es produeixen de manera aïllada sinó en combinació amb els de les altres classes, i pot succeir que uns efectes negatius hagin de considerar-se positius en un altre sector, i viceversa.

Per conseqüent, tot això posa de manifest, una vegada més, la naturalesa diversa, i complexa que posseeixen tant el fenomen turístic com el medi ambient¹².

Els efectes sobre el medi ambient poden ser reals o potencials. En els països on el turisme està molt desenvolupat, els efectes reals seran manifestos, encara que no poden oblidar-se els potencials: la possibilitat de que se'n produeixin d'altres.

En els països en desenvolupament, rics en atraccions naturals, el turisme és moltes vegades la via més fàcil cap al desenvolupament econòmic general i a la prosperitat.

¹² En aquest sentit es pronuncien: COHEN, E., "Who is a Tourist?. A conceptual classification" *Sociological Review*, 22(4), pp. 527-553; BURKART, A.J., *Past, Present and Future*, Low-Pnced Edition, Londres, 1981; PEARCE, D., "*Tourist Development*" (Topics in Applied ...), Publ. por Longman Inc., Londres, 1989; MATHIESON, A., 1982, "*Tourism: Economic physical ...*", Publ. por Longman Inc. Londres, 1982.

En aquests països, els efectes negatius es reduiran al mínim si s'atorga prioritat a la identificació i avaluació dels recursos i dels efectes potencials.

És a dir, que en el primer cas probablement haurà de concedir-se major importància a les mesures correctores, orientant el creixement en noves direccions en lloc de reforçar-lo; en el segon cas, la primacia haurà de correspondre a les mesures preventives.

6.1.1. ANÀLISI DELS ASPECTES POSITIUS I NEGATIUS.

En aquest apartat es consideraran aquelles necessitats en matèria de recursos turístics i aquells efectes que sobre el medi ambient són comuns, uns i altres, a tots els ecosistemes, per exemple: disponibilitats d'aigua i energia, contaminació, brossa o deixalles, etc.

A. L'AIGUA.

Més endavant s'examinaran les mesures per a combatre la contaminació de les aigües que constitueixen, en el seu conjunt, el sector més complet i, probablement el més antic de la política ambiental de la Comunitat.

L'aigua és un recurs important en la pràctica totalitat de llocs turístics per a usos domèstics (inclòs el rentat de roba), extinció d'incendis, calefacció i refrigeració, neteja de les vies públiques, reg., piscines, etc¹³.

Els dos requisits més decisius a aquests respecte són:

- Abastar d'aigua potable la zona en quantitat i qualitat suficients.
- Evitar que l'aigua es contami ni per manca de depuració de les aigües residuals.

¹³ Al preveure les necessitats que el turisme planteja, és important que les autoritats competents avaluïn els recursos disponibles pensant en el total d'aigua que la zona necessita destinar per als diferents usos.

És freqüent que aquests dos requisits es presentin molt lligats entre si, tal és el cas de les zones que s'abasteixen d'aigua mitjançant pous artesans en els que, no és gens recomanable que la depuració de les aigües brutes es realitzi mitjançant tècniques d'infiltració en el subsòl.

En el mateix cas, si la construcció d'allotjaments desborda la capacitat de les plantes depuradores, normalment es produiran efectes negatius del tipus de "contaminació".

Aquests efectes es poden evitar assegurant-se des d'un principi de que les noves instal·lacions no creixin per sobre de la capacitat de la infraestructura, el que no presentarà grans dificultats si es tracta d'un projecte de desenvolupament nou, encara que no serà tant fàcil d'aconseguir quan les instal·lacions depuradores estiguin ja construïdes i el creixement del turisme sigui erràtic o estacional.

En aquest cas, potser les instal·lacions siguin suficients per a depurar les aigües durant gran part de l'any i fallin en èpoques-punta, i consegüentment el cost de renovar les instal·lacions serà gran en comparació en les avantatges que la renovació ofereixi. És el cas de molts llocs turístics del litoral on els abocaments al mar, que abans podien ésser considerats acceptables, avui es poden considerar inadequats.

D'altra banda, també poden produir-se efectes positius, en el sentit de que el turisme porti a la comunitat receptora uns serveis e instal·lacions del que normalment no disposava. És el cas de l'abastament d'aigua per tuberal que substituirà als pous o la construcció del clavegueram de que mancava la població.

En els llocs turístics la qualitat de l'aigua és doblement important quan no fonamental. Per una banda, si l'aigua és un dels atractius importants, potser el més important, com succeeix en el litoral, la conservació de la seva puresa, de la seva qualitat, és decisiva per a que el turisme es mantingui a llarg termini.

És evident que en aquests casos coincideixen els interessos del turisme i els del medi ambient. D'altra banda, per evitar la contaminació de l'aigua es fa necessari instal·lar l'abastament de tuberal i la depuració de les aigües residuals, i per tant aquests serveis beneficien tant als turistes com a la població resident.

En les zones àrides i en algunes illes la disponibilitat d'aigua és molt limitada¹⁴. És per això que, han de tenir-se en compte les necessitats d'aigua en totes les instal·lacions i serveis turístics. Per exemple, les necessitats d'aigua per als camps de golf acostumen a ser bastant majors que les dels propis hotels.

B. L'ENERGIA.

La disponibilitat d'energia influeix sobre el turisme de moltes maneres, però de totes formes les necessitats del turisme en aquest terreny convé considerar-les des del punt de vista més ampli de les necessitats globals de la societat.

L'augment que la demanda de petroli ha experimentat en les dues dècades darreres ha incrementat molt més el transport de crus i els seus derivats per tots els mars del planeta. Malgrat les múltiples disposicions que reglamenten la matèria, encara es produeixen regularment casos de contaminació per basaments de petroli en el mar, amb danys per al litoral, el turisme, les activitats d'esbarjo, i la flora i fauna.

Els grans desastres d'aquest gènere, com el que ocasionà el "Amoco Cadiz" en la costa de Bretanya (França), poden minvar greument els al·licients turístics del litoral, encara que el seus efectes en la localitat siguin passatgers i de caràcter limitat. En definitiva, cap turista vol veure's cobert de petroli quan gaudeix de la seves vacances a la platja.

¹⁴ A Lanzarote (Illes Canàries) per exemple, es depèn quasi per complert de la desalinització de l'aigua del mar. En aquests llocs la conservació dels recursos aquífers beneficia a tots, i a tots perjudica el seu malbaratament; turistes i residents patiran les incomoditats dels talls de subministrament d'aigua durant determinades hores del dia.

En rares ocasions el turisme és un factor dominant en la demanda de l'electricitat. Ara bé, no pot oblidar-se que la construcció d'una central elèctrica, tèrmica o nuclear pot treure considerable valor turístic a una localitat. Cal doncs una necessària planificació per tal de poder evitar la construcció de centrals elèctriques en zones de gran valor pel seu paisatge o per les possibilitats d'esbarjo que ofereixen.

La disponibilitat d'energia elèctrica es pot satisfer, en gran part, mitjançant recursos renovables. Així, per exemple, aquest clima que atrau tants visitants als llocs càlids i assolellats ofereix la possibilitat d'aprofitar l'energia solar per a calentar l'aigua d'ús domèstic i de les piscines.

En particular, aquesta forma d'energia ofereix un estalvi molt important a les comunitats insulars allunyades d'altres fonts d'energia i que d'altra banda haurien d'importar majors quantitats de combustible car.

C. LES DEIXALLES I ELS RESIDUS.

Les deixalles i els residus de tota classe i espècies són els contaminants presents arreu i que generen efectes negatius allà on es trobin. Tots ells tenen uns efectes que van molt lligats al turisme, ja que en moltes ocasions les persones es mostren menys curoses al moment de desfer-se de les deixalles, en llocs diferents als de la seva pròpia residència. A tot això, s'afegeix el fet de que, generalment, aquestes deixalles s'aboquen en el medi natural que anteriorment es trobava lliure de brutícia¹⁵.

La gran varietat de residus produïts ocasionen situacions insalubres sobre el sol, contaminen l'aigua, actuen com a trampa i verí contra els animals domèstics i salvatges construint l'estètica de tot paisatge.

¹⁵ Des de fa unes dècades les autoritats nepaleses exigeixen que en les expedicions a l'Everest s'ocupin portadors suficients per a portar de tornada totes les deixalles de material, equip, etc.

La presencia de residus en una platja sempre és un problema, però el conflicte s'agreuja en les platges on el flux i reflux de les mareas són mínims. I inclòs quan la marea neteja les aigües d'una platja, no és gens estrany que les onades o el vent concentrin la brutícia en d'altres llocs.

En el camp i la muntanya els residus fan que disminueix la vista i l'amenitat del lloc, alterant la capacitat nutritiva del sòl i danyant la vegetació al privar-la d'aire i de llum.

Les deixalles es concentren especialment a l'entorn dels terrenys d'acampada i al llarg dels camins mes utilitzats, però uns i altres es troben moltes vegades en llocs allunyats, el que dificulta i enrareix la recollida d'escombriaires, provocant efectes secundaris com el d'atraure i servir de criader de tota classe d'animals nocius.

D. ELS INCENDIS.

És molt freqüent que els incendis tinguin el seu origen en l'abandonament de les deixalles, ja directament, com en el cas d'una burilla de tabac encesa, ja indirectament, com en els provocats pels raigs de sol concentrats a través d'un tros de vidre.

Una altra de les causes que sovint provoquen els incendis es troben en els focs encesos pels campistes. En general els incendis produïts en les zones turístiques no es poden qualificar de volguts, ni atribuïbles a l'activitat turística.

E. EL SOROLL.

El soroll és causa de molts trastorns psicològics i pot intervenir directament en moltes malalties relacionades amb l'estrés. La OMS ha fixat alguns criteris sanitaris respecte al soroll¹⁶.

¹⁶ PNUMA/OMS Environmental Health Criteria Series N°. 12, "Environmental Health Criteria for Noise", Ginebra, 1980.

Alguns països han fixat uns nivells màxims de soroll tolerables, així en l'interior dels edificis com a l'aire lliure, i la vigilància del compliment d'aquestes normes acostuma a estar en mans dels ens públics locals. Actualment, en molts països s'ha reglamentat el soroll admissible que poden emetre els vehicles automòbils i els avions¹⁷.

Les activitats turístiques són només una de les fonts de soroll que poden deteriorar la qualitat del medi ambient, i la intensitat del soroll o del deteriorament dependrà, en tot cas, de les circumstàncies. Indubtablement, el soroll pot restar atractiu turístic a un determinat lloc.

La “música enllaunada” que cada vegada ens “globalitza” més, és avui per avui part integrant de molts “paisatges”, passa a formar part de l'ambient en que determinats sectors de la població cerquen les seves distraccions i en realitat són molts els turistes, generalment joves, que també cerquen aquest ambient per a les seves vacances.

D'altra banda i, moltes vegades en els mateixos espais vitals, altres persones concebeixen aquest “ambient” com quelcom deplorable, ja que el que cerquen és una atmosfera tranquil·la i relaxada, on poder oblidar-se de l'agitada vida i del treball quotidià.

El soroll del trànsit rodat pot significar des d'una simple incomoditat fins a una molèstia insuportable. Es produeixen efectes de caràcter localitzat en els casos de sorolls produïts a hores inusitades per a l'estil local de vida, com els sorolls produïts per aquells que perllonguen les seves sortides nocturnes fins a les hores de la matinada en les zones residencials.

El soroll produït pels avions constitueix un greu problema ambiental per a les persones que viuen a prop dels aeroports.

¹⁷ La política comunitària ambiental relacionada amb el soroll està clarament marcada per la seva connexió amb el mercat interior de productes fins a l'extrem de que, figurant en el Programa d'Acció per a la Supressió de Barreres Tècniques al comerç de 29 de maig de 1969, no aparegué, en el primer programa de medi ambient.

L'enlairament i l'aterratge de reactors produeix molt soroll i els turistes mateixos suporten aquestes molèsties quan es sobrevolen zones d'esbarjo com les platges.

El transport aeri té una importància capital en el turisme i, com que els aeroports canalitzen multitud de turistes des de punts d'origen molt variats a punts de destí no menys nombrosos dins d'una mateixa regió, succeeix que els esmentats aeroports concentren en un sol lloc, un volum molt gran de transport, generant multitud de problemes als residents en les seves rodalies.

Les diferències de preu per a vols diürns i nocturns, a favor dels darrers, agraven encara més el problema, i per aquesta raó en alguns països no s'admeten o es restringeixen els vols nocturns.

F. LA CONTAMINACIÓ ATMOSFÈRICA.

Cal tenir en compte que el clima (hores de sol, temperatura, etc.) és determinant a l'hora d'escollir el lloc de vacances, però l'activitat turística no sembla influir de manera determinant sobre el clima.

No obstant, part de la contaminació atmosfèrica pot atribuir-se a les activitats turístiques, encara que en una petita proporció, i sempre considerant-la dins del context de les altres fonts de contaminació.

És sobradament conegut el fet de que, els gasos produïts pels automòbils augmenten el contingut del monòxid de carbó en l'atmosfera dels llocs congestionats i que aquests gasos causen boires fotoquímiques en les ciutats que reuneixen determinades característiques climàtiques (inversions tèrmiques, manca de vent i moltes hores d'insolació).

De totes maneres, no es coneix ben bé la contaminació per monòxid de carbó produïda pel trànsit turístic, encara que no és previsible que sigui la causa d'intoxicacions greus.

Les boires fotoquímiques es produeixen en llocs molt assoleïats, on la concentració d'òxids de nitrogen i d'hidrocarburs arriben fins a nivells molt crítics.

Aquestes situacions són molt més freqüents del que s'acostuma a reconèixer, i en algunes ciutats mediterrànies, un augment dels gasos en l'atmosfera provocaria ja unes concentracions capaces de formar boires tòxiques.

Ara bé, en funció de la coneguda relació que existeix entre la contaminació per plom i els gasos produïts pels automòbils, es probable que la densitat del trànsit turístic per les principals carreteres que s'utilitzen durant les vacances influeixin sobre aquesta forma de contaminació ambiental.

6.2. MESURES CORRECTORES I PREVENTIVES.

En aquest apartat es posen de relleu els principals mètodes amb els que s'intenta evitar el deteriorament del medi ambient. Encara que aquests mètodes es refereixen sobretot als efectes físics, el seu empleo suposa una integració i una superposició amb les consideracions socioeconòmiques i amb d'altres aspectes de la vida diària enterament aliens al turisme.

6.2.1. LA PLANIFICACIÓ DE L'ÚS DEL SOL.

Donada la naturalesa complexa i difosa del turisme, en el seu desenvolupament poden intervenir una gran varietat de promotors, cadascun amb les seves ambicions i aptituds pròpies.

La planificació, en la que les estratègies globals es governen des d'el pla nacional o regional, caldrà coordinar els diferents sectors del turisme de manera que el seu desenvolupament serveixi per a diversificar, en l'espai i en el temps, els fluxos dels turistes, tenint sempre presents les demandes del mercat i, en especial, els objectius concrets que s'hagin fixat en els terrenys econòmics, social i ambiental.

En definitiva, una àmplia e integradora planificació és la clau de l'èxit en matèria de desenvolupament turístic.

Fins ara, la planificació del turisme s'ha centrat en les necessitats dels turistes, però en el futur és essencial que aquesta planificació modifiqui la seva orientació i tingui plenament en compte el benestar de la població local.

És a dir, la planificació ha de procurar la satisfacció de dos objectius principals: atraure i atendre als visitants i beneficiar i millorar la vida de la població receptora. Aquesta planificació estratègica determina els criteris que han de servir de base per a la planificació material de l'ús de la terra.

Un dels aspectes de la planificació consisteix en determinar l'ús o usos més apropiats del sol. És important no oblidar que el sol es susceptible de múltiples usos i que la seva utilització òptima no es refereix únicament al turisme sinó que també s'estén a d'altres usos propis de la vida quotidiana.

D'aquesta manera, determinada superfície de terra pot dividir-se en zones per a l'agricultura, turisme, activitats d'esbarjo i també per a la conservació, i pot ser organitzada per a permetre totes aquestes activitats de forma simultània.

Per tal de poder evitar aprofitaments incompatibles és precís planificar de forma adequada l'ús del sol, però no només pel que respecta a les finalitats de turisme/esbarjo/conservació sinó també pel que es refereix a la indústria, les vivendes dels residents, els serveis, l'agricultura, etc.

La planificació tradicional sempre s'ha preocupat per l'ús del sol, però en una estratègia global hauran d'integrar-se també els factors socioeconòmics.

Donat que el turisme exerceix els seus efectes en esferes i escales molt diverses, la planificació ha de desenvolupar-se en varis plans o esferes: internacional, nacional, regional i local¹⁸.

En l'esfera nacional, la planificació s'ocupa sobretot d'equilibrar tots els interessos del desenvolupament turístic i d'integrar aquesta activitat amb la d'altres components socioeconòmics.

La planificació nacional ha d'invertir o evitar la tendència a obtenir guanys (econòmics) a curt termini a costa de pèrdues (ambientals) a llarg termini¹⁹.

Tots els plans nacionals comencen per definir els objectius i avaluar els recursos disponibles. Els objectius es referiran de manera concreta a la naturalesa del producte turístic i a la seva taxa i modes de creixement. Aquests objectius s'han de coordinar amb els d'altres sectors de l'economia i de la infraestructura social.

És el cas de: la xarxa d'abastament d'aigua i les estacions depuradores d'aigües residuals que han d'ésser capaces d'atendre la suma de la demanda local i de la demanda turística; quelcom semblant pot dir-se de l'energia.

Evidentment, aquest plantejament és vàlid per a tots els serveis e instal·lacions, però sobretot és necessari integrar curosament en la planificació de les necessitats nacionals els grans components de la infraestructura turística: el transport, per exemple.

En l'esfera municipal, la planificació tracta, en gran part, sobre les instal·lacions i serveis que el turista necessita en el punt de destí. Els plans de desenvolupament variaran segons el caràcter del centre turístic de que es

¹⁸ La planificació i cooperació internacionals son encara incipients però els esforços realitzats en aquest terreny per la OMT, pel programa dels mars regionals del PNUMA i per alguns Membres Afiliats de la OMT com PATA, la Oficina Internacional del Turisme Social (BITS) i el Centre d'Estudis i Desenvolupament del Turisme del Carib són exemples dignes de nota i que revelen el valuós potencial que es troba en la cooperació internacional.

¹⁹ L'objectiu d'aquesta planificació no pot ser un altre que el de mantenir i fer viable a llarg termini el turisme, actuant de manera que s'evitin els efectes negatius sobre el medi ambient.

tracti, però l'atenció s'enfocarà sobretot en els components de la infraestructura i en la seva integració amb els recursos turístics de la localitat.

És en la planificació a nivell local on és necessari preveure instal·lacions destinades a evitar que es contaminin els cursos d'aigua i el mar mateix.

Una de les altres vessants importants de la planificació municipal, sobretot en les ciutats històriques i en el litoral, resideix en el disseny i la disposició dels edificis. Allí on el paisatge n'és la principal i fins i tot la única atracció turística; és inadmissible que les construccions noves o les modificades alterin el panorama local, sigui aquest natural o creat per l'home.

En molts llocs costaners on el turisme està creixent, les ordenances municipals exigeixen ara que els edificis es construeixin a bastant distància de la vora del mar, per tal de protegir aquest fràgil equilibri²⁰.

El disseny i la posició dels edificis seran importants per altres raons. Així, les dimensions i l'escala, com la posició relativa dels hotels, poden influir molt en les oportunitats per a utilitzar amb eficàcia l'energia solar, si aquestes possibilitats existeixen.

És precís disposar de normes adequades per a assegurar l'apropiat aïllament acústic. No és convenient l'existència instal·lacions sorolloses, per exemple una discoteca, prop de les zones on la població dorm.

En el procés de planificació també ocuparan un lloc preeminent les instal·lacions que serveixen al trànsit i al transport, podent distingir-se clarament entre el transport fins al lloc turístic i dins del mateix i el transport que passa de camí a d'altres punts de destí.

²⁰ A Dinamarca s'ha empleat una altra solució enginyosa: les noves construccions s'han d'aixecar en sentit perpendicular o en diagonal a la costa i no en sentit paral·lel com era habitual fins ara.

La distinció s'ha de reflexar en la distribució espacial dels serveis, comerços, instal·lacions recreatives i allotjaments, encara que el plantejament exacte dependrà del grau de desenvolupament turístic que el lloc hagi arribat.

La desviació de les vies de comunicació per tal d'evitar el trànsit pel centre turístic constitueix una millora important. Però, en les urbanitzacions noves relacionades amb el creixement del turisme, la desviació de les línies de comunicació ha d'ocupar un lloc preeminent en la política de transports.

6.2.2. AVALUACIÓ DE L'IMPACTE AMBIENTAL.

És evident que l'avaluació de l'impacte ambiental (AIA) no constitueix per si mateixa una mesura, però es configura com a un necessari instrument en el procés de planificació.

Els efectes ambientals es refereixen a qualsevol canvi ocasionat en el medi ambient per l'activitat humana, i al introduir l'avaluació d'aquests efectes en la fase de preparació de qualsevol projecte es pretén considerar amb una perspectiva persona/ambient molt més àmplia tots els factors que intervenen en el cas.

Des de 1976 alguns dels Estats membres de la Comunitat contemplaven en les seves legislacions l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, tal com al mateix temps figurava en la legislació dels EEUU, amb un èxit considerable.

Conseqüentment, la Comunitat no podia quedar-se enrera, ja que la no contemplació d'aquestes matèries podria haver fet perillar la mateixa existència d'importants projectes, tractant-se d'aquestes mesures no quantitatives només aplicables a determinats Estats membres²¹.

²¹ Des de 1976, França e Irlanda tenien ja legislació pròpia en matèria d'avaluació de l'impacte ambiental (AIA), d'altres preparaven ja la seva pròpia legislació.

Es per això que la Comunitat es plantejà la necessitat de regular aquesta matèria, com a conseqüència de la barrera administrativa, no quantitativa que generava les situacions que s'estaven plantejant en determinats Estats membres.

El procés d'elaboració començà a finals dels anys 70, i després de cinc anys de discussions finalment fou aprovada, la Directiva 85/337/CEE del Consell, de 27 de juny de 1985²², relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient.

La Directiva Comunitària delimita de forma molt genèrica en el seu articulat, la delimitació dels projectes en els que la seva aprovació quedarà sotmesa a l'avaluació de l'impacte ambiental: "els que puguin tenir repercussions importants en el medi ambient per la seva naturalesa, dimensions o localització".

La mateixa Directiva, divideix aquest, entre els que obligatòriament hauran d'ésser sotmesos a l'AIA, i els que només ho seran si ho demana un Estat membre. Dins dels primers, destaquen per la seva importància turística, totes aquelles actuacions relacionades amb les infraestructures de transport, ja siguin autopistes, aeroports, ports, etc²³.

Encara que, l'avaluació de l'impacte ambiental (AIA) no sigui requisit previ en tot el món quan es tracta de grans obres, és probable que arribi a exigir-se una certa forma d'avaluació en tots aquests casos.

Aquesta, com ja s'ha ressaltat, és la direcció que segueix la Comunitat Europea i que, per exemple segueixen altres Estats com Nova Zelanda, des de 1973 per a totes les obres, directrius i actuacions del sector públic. En d'altres

²² DOCE L 175, de 5-8-85. Pàg. 40.

²³ " ... 7.- Construccions d'autopistes, vies ràpides (conforme a l'Acord europeu de 15 de novembre de 1975 sobre grans vies de trànsit internacional) i vies per al trànsit a gran distància dels ferrocarrils així com aeroports (conforme al Conveni de Chicago de 1944) en el que la pista d'enlairament i d'aterratge tingui 2.100 m. de llarg o més. 8.- Ports de comerç marítim així com les vies navegables i els ports de navegació interior que permetin el pas de vaixells superiors a 1.500 Tm. ..."
Ports de comerç marítim així com les vies navegables i els ports de navegació interior que permetin el pas de vaixells superiors a 1.500 Tm. ...".

països s'estan adoptant sistemes anàlegs, apropiats als seus mètodes administratius i a les seves tradicions legislatives i constitucionals²⁴.

La quantitat de dades que s'han d'inserir en l'AIA depèn fins a un cert punt de la magnitud del projecte. En el cas de la Directiva esmentada, és el propi titular del projecte qui realitza l'estudi; el contingut apareix especificat en l'annexa III de la Directiva, que com a mínim haurà de contenir com a mínim:

1. Una descripció del projecte amb informació sobre l'emplaçament, concepció i dimensions.
2. Una descripció de les mesures previstes per a evitar i reduir els efectes negatius importants i, si fos possible, esmenar-los.
3. Les dades necessàries per a identificar i avaluar els efectes principals que el projecte pot tenir sobre el medi ambient.
4. Un resum no tècnic dels anteriors extrems.

La Directiva, a més a més, imposa que l'estudi consideri els efectes directes e indirectes sobre les persones, la flora i la fauna, el sol, l'aigua, l'aire, el clima i el paisatge; la interacció entre els anteriors; els béns materials i el patrimoni cultural, etc.

L'estudi d'impacte ambiental (EIA) definit en els apartats anteriors haurà de sotmetre's, segons la Directiva, a dos tràmits: consulta de les autoritats competents e informació pública.

El procés és quelcom complex; però malgrat certs defectes, està demostrant ésser un instrument bastant valuós per a la planificació. En el cas espanyol, la intervenció de l'autoritat ambiental s'estructura a l'entorn de la denominada declaració d'impacte ambiental (DIA). L'autorització final del projecte, tal com defineix la Directiva, haurà de "prendre en consideració" l'estudi, la informació pública, la consulta institucional, i la pròpia DIA.

²⁴ D'especial interès per als països en desenvolupament és l'exigència, cada dia més freqüent, de que en els projectes en els que per a la seva realització es sol·liciti l'ajut financer d'institucions internacionals com el Banc Mundial i els Bancs Regionals de Desenvolupament figuri l'estudi corresponent als efectes ambientals.

Les condicions de la DIA hauran d'ésser integrades en el clausulat del projecte, concessió o autorització. La vigilància i el posterior seguiment de l'efectiu compliment del clausulat queda en mans de l'autoritat sectorial competent.

D'altra banda, els sistemes cautelars, sancionadors i reparadors del dany, variaran respecte dels establerts en cada un dels Estats membres, tal com succeeix amb qualsevol mesura sancionadora de reforç de l'aplicació de la legislació de transposició de directives al mancar-li a la CE potestats sancionadores, menys en el cas de que el Tractat les hi atribueixi expressament.

Les avaluacions ambientals han de correspondre a una sèrie de circumstàncies diferents. Les polítiques aplicades a aquest respecte acostumen a ésser diferents segons es tracti d'una situació ja desenvolupada o en fase de desenvolupament, i també reflexen la necessitat de mesures preventives i correctores.

Allí on la terra es trobi eminentment en el seu estat natural, intacte, la solució ideal consistirà en efectuar un "examen previ al desenvolupament", de caràcter previsor i precautori²⁵. És el cas, per exemple del Canadà, que el Departament del Medi Ambient ha examinat grans extensions de terra encara que sense explotar, per tal de fixar uns objectius socials a cada zona molt abans de que es produeixin en ells efectes no volguts.

Tanmateix, cal a dir que aquests estudis són sempre extensos i generalment cars, encara que serien molt útils per a molts països en desenvolupament si comptessin amb els mitjans per a finançar-los. En els països i regions desenvolupades, ans al contrari, les avaluacions acostumen a fer-se, tal com s'ha vist, en la fase de control dels projectes en els que l'aprovació es sol·licita, de modus que aquestes avaluacions tenen més el caràcter de reacció que de previsió.

²⁵ HOLDGATE, M.W., *"A perspective of environmental pollution"* a Publ. for Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

En la majoria de casos, les AIA han demostrat clarament la seva utilitat funcional; ara bé, les AIA encara no han generat la suficient informació de retorn per tal de poder avaluar objectivament l'eficàcia dels seus resultats en la planificació a llarg termini.

6.2.3. EL DRET AMBIENTAL DE LA UNIÓ EUROPEA I LES ACTIVITATS TURÍSTIQUES.

En la majoria dels països existeixen unes normes jurídiques apropiades i més o menys eficaces per a protegir el medi ambient. Lleis, reglaments, ordenances i disposicions de tot tipus, varien d'un país a un altre, com també ho fan les normes relatives a tot allò relacionat amb els factors contaminants.

Aquestes normes són de fet diferents en cada regió del món, i també ho són les seves condicions. La dificultat d'harmonitzar aquestes normes s'observa clarament a Europa on la UE s'està esforçant per a que tots els seus Estats membres reconeixin com a màxims uns índex determinats de contaminació.

L'acció comunitària en matèria de medi ambient, s'ha desenvolupat a partir dels Tractats, amb el corresponent desenvolupament a partir de la promulgació de normes de dret derivat: reglaments, directives, decisions, recomanacions, convenis, etc. i, a través d'un procés previ de racionalització de la futura activitat mitjançant una programació adequada.

Les normes de planificació difereixen molt les unes de les altres, però en quasi totes podem trobar disposicions per a protegir els paisatges naturals de gran qualitat i per a impedir les edificacions inadequades. Aquestes disposicions acostumen a fer-se efectives en funció de diverses mesures de control dels projectes.

En qüestions de detall, els reglaments que acompanyen a la planificació regulen, inclòs el color i la classe de materials de construcció, a fi que les edificacions convinin bé amb l'ambient local, per exemple a Lanzarote, a les Illes Canàries²⁶.

En els països desenvolupats les mesures contra la contaminació acostumen ésser de gran amplitud, ja que els efectes dels abocaments incontrolats han arribat a ésser més evidents, tant en relació amb la qualitat del medi humà com pel que respecta a la destrucció de la flora i la fauna.

La gran atracció que l'aigua exerceix sobre els turistes, tant la de terra endins com la del litoral, ha induït a considerar amb molta atenció els efectes que es segueixen de l'abocament de les clavegueres, i avui es pràcticament obligatori que en els projectes de noves urbanitzacions o instal·lacions estigui prevista la depuració de les aigües residuals.

La Directiva de la CE sobre Aigües Residuals (91/271 de la CE)²⁷ és la norma legal que ha de regir sobre les actuacions de tots els Estats membres per a fi d'establir nivells homogenis de depuració en base a uns models i calendari concrets. Aquesta norma afecta a totes les ciutats de més de quinze mil habitants i marca la fita de l'any 2005 per al seu compliment.

En l'any 1988, el Consell de Ministres de Medi Ambient, reunit a Hannover invità a la Comissió i al Consell a que seguissin posant tot el seu esforç en la protecció de les aigües comunitàries. Concretament la resolució del Consell de 28 de juny de 1988, instà a la Comissió, entre altres coses, a que elaborés una proposta per al tractament de les aigües residuals municipals a nivell comunitari.

²⁶ Anàlogament, com succeeix en el cas danès ja citat, les ordenances poden obligar a que els edificis aixecats en la costa no s'alcin paral·lels a la vorera.

²⁷ DOCE L 135, de 30-5-91, pàg. 40.

Paral·lelament, en el Seminari Ministerial celebrat a Munich els dies 27 i 28 de juny del mateix any, els Ministres acordaren les línies mestres de la Política Comunitària en matèria de protecció del medi hidràulic comunitari entre les quals, la protecció contra la contaminació difosa per nitrats i la depuració de les aigües residuals municipals constitueixen les pedres angulars de la política comunitària.

El 22 de febrer de 1989, la Comissió presentà les bases fonamentals que conformarien la futura Directiva sobre tractament d'aigües residuals municipals. Serien necessaris dos anys de negociacions per a que el 21 de maig de 1991 fos publicada la Directiva 91/271 tal i com es coneix en l'actualitat.

La Directiva 91/271 com a tal Directiva comunitària és una font pròpia del Dret Comunitari, que obliga a l'Estat membre destinatari en quan al resultat que hagi d'aconseguir, deixant no obstant a les autoritats l'elecció de la forma i els mitjans (principi de subsidiarietat).

L'objectiu de la Directiva és el de protegir el Medi Ambient dels efectes negatius dels abocaments d'aigües residuals urbanes i també dels procedents de determinats sectors industrials. Per tal de poder arribar a l'objectiu d'aquesta Directiva s'exigeix als països membres l'elaboració d'un Pla Nacional de Depuració.

La política espanyola en matèria d'abocadors d'aigües residuals s'ha decantat, fins avui, a l'hora d'autoritzar l'abocador, per tenir en compte la capacitat de dilució del medi ambient receptor o capacitat de barreja de les aigües residuals amb aigües de rius i llacs; fixant uns objectius de qualitat per als diferents trams d'aquells.

En aquest mateix sentit, la Comunitat Europea en la Directiva 271/91 fixa uns límits d'emissió que defineixen els diferents tipus de tractament a emprar en funció de la zona de que es tracti.

Seguint el principi de subsidiaritat, la Directiva no determina cap tecnologia específica, deixant a cada Estat membre la possibilitat d'utilitzar aquella que millor s'adapti a les seves possibilitats sempre que compleixi estrictament els límits d'emissió.

No obstant l'esmentada Directiva, sobre el tractament d'aigües residuals urbanes, dissenya un model complert de control de les aigües residuals sobre la base de controlar tant la seva qualitat abans del tractament (abocadors al col·lector), com la instal·lació mateixa de sistemes col·lectors, el tractament de les aigües i l'abocament post-tractament.

En conjunt, les mesures per tal de combatre la contaminació de les aigües constitueixen el sector més complert i, a la vegada que el més antic de la política ambiental comunitària. La qualitat de les aigües continentals pot ésser controlada a través de la imposició de nombrosos estàndards en els que la seva finalitat i metodologia varia en atenció a la funció que els mateixos compleixen.

Quan es parla de sistemes de protecció medioambiental de les aigües fonamentalment es fa referència a:

- imposició d'objectius de qualitat; la massa d'aigua no pot contenir determinat volum d'elements contaminants.
- imposició de normes d'emissió; es limiten els contaminants que poder abocar-se la massa d'aigua.
- imposició de tecnologia; es fan obligatoris determinades instal·lacions o determinats tractaments.
- regulació del producte; s'especifiquen les condicions tècniques de producció o ús que ha de tenir el producte que acabarà a l'aigua.

En aquest sentit, el Primer Programa de la Comunitat plantejava que en relació amb els objectius de qualitat de les aigües calia "definir els paràmetres

corresponents als diferents usos i funcions de les aigües : aigües de bany, potables, d'utilització agrícola, piscícola, per a indústries de begudes, esbarjo i vida aquàtica en general"²⁸.

Fins ara, s'han establert els objectius de qualitat de les aigües per al consum humà, bany, ús piscícola i cria de musclos. En tots aquests casos, s'utilitza una tècnica molt semblant, ja que s'estableixen valors guia i valors imperatius per a les esmentades aigües de coordinació dels plans nacionals elaborats pels Estats Membres per tal arribar als esmentats valors.

En tots aquests casos, té un especial interès la contaminació de les platges per les aigües residuals, que la Comunitat Europea intenta controlar a través de les seves Directives, ja que la brutícia no només exerceix efectes nocius sobre la flora i la fauna marines sinó que, a més a més, resta inevitablement encant a l'atracció turística més important de que es disposa en un lloc de vacances. Sense tenir en compte, consideracions merament estètiques, en les que intervé un factor subjectiu, banyar-se en aigües contaminades presenta perills molt reals per a la salut.

Caldria utilitzar estudis demogràfics per tal de poder establir si existeixen o no relacions entre l'activitat turística i el nivell sanitari. També en aquest cas els efectes i, per tant, les normes variaran d'un lloc a un altre, segons fossin les circumstàncies locals de dilució i de dispersió. En uns casos els poders públics exigiran només una depuració mínima, però una conducció molt llarga mar endins; en d'altres casos, només es permetran uns abocaments molt depurats i fins i tot també endinsats molt en el mar la boca del desaigüa²⁹.

D'altra banda, en molts països s'han promulgat normes jurídiques en matèria d'higiene i alimentació, normes que poden ésser d'especial interès per a la contaminació del litoral per a les aigües residuals.

²⁸ DOCE C 112, de 20-12-73.

²⁹ El Mediterrani és un bon exemple d'una zona que requereix mesures especials. La diferència entre la marea alta i la baixa és molt petita en aquest mar, que necessita uns cent anys per a renovar les seves aigües. La preocupació per aquesta gran massa aquàtica s'ha fet evident a través del Pla d'Acció de la Mediterrània, del PNUMA.

És probablement el soroll un dels elements contaminants que més pertorba la vida dels ciutadans, agreujat, encara més des del moment en que el que es produeix la destrucció del descans i la tranquil·litat del qui busca unes vacances suposadament tranquiles.

No existeix, en aquesta matèria, una política comunitària de lluita contra la contaminació sonora com a tal amb fixació d'objectius de qualitat ambiental.

Totes les Directives d'harmonització són opcionals de forma que els Estats Membres són lliures d'adoptar estandars propis o comunitaris, però els productors poden optar per complir-los o no.

La majoria de Directives relacionades amb el soroll fan referència a:

- VEHICLES DE MOTOR. Directiva 70/157/CEE del Consell, de 6 de febrer³⁰, relativa a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres sobre el nivell sonor admissible i el dispositiu d'escapament dels vehicles a motor; modificada i adaptada per les Directives del Consell 84/424/CEE³¹, 92/97/CEE³² i 96/20/CE³³.

- INSTAL·LACIONS I EQUIPS DE CONSTRUCCIÓ. Directiva 79/113/CEE del Consell, de 19 de desembre³⁴, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relativa a la determinació de l'emissió sonora de les màquines i materials utilitzats en les obres de construcció;

³⁰ DOCE L 42, de 23-2-70. pàg. 6

³¹ DOCE L 238, de 24-1-80. pàg. 31.

³² DOCE L 371, de 19-12-92. pàg. 1.

³³ DOCE L 92, de 13-4-96. pàg. 23.

³⁴ DOCE L 33, de 8-2-79. pàg. 15.

Directiva 84 / 533 / CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984³⁵, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels motocompressors; Directiva 84 / 534 / CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984³⁶, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible de les grues de torre; Directiva 84 / 535 / CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984³⁷, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels grups electrògens de soldadura; Directiva 84 / 536 / CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984³⁸, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels grups electrògens de potència; Directiva 84 / 537 / CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984³⁹, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels trituradors de formigó i martells picadors de mà; ...

- AVIONS. Directiva 80 / 51 / CEE del Consell, de 20 de desembre de 1979⁴⁰, relativa a la limitació de les emissions sonores de les aeronaus subsòniques; modificada i adaptada per la Directiva 83 / 206 / CEE del Consell⁴¹; Directiva 89 / 629 / CEE del Consell, de 4 de desembre de 1989, relativa a la limitació d'emissions sonores dels avions de reacció subsònics civils.

- ALTRES. Electrodomèstics, talladores de gespa, trens, etc.

Fins ara, molts països han adoptat mesures per reduir sorolls i han fixat uns nivells màxims de soroll (en decibels) que es recomana no sobrepassar o que es prohibeix superar: per exemple en els vehicles automòbils.

³⁵ DOCE L 300, de 19-11-84. pàg. 123.

³⁶ DOCE L 300, de 19-11-84. pàg. 130.

³⁷ DOCE L 300, de 19-11-84. pàg. 142.

³⁸ DOCE L 300, de 19-11-84. pàg. 149.

³⁹ DOCE L 300, de 19-11-84. pàg. 156.

⁴⁰ DOCE L 18, de 24-1-80. pàg. 26.

⁴¹ DOCE L 117, de 4-5-83, pàg. 15.

En matèria de construcció, es pot dir que en la majoria de països de la OCDE s'accepta per a dins dels edificis que el nivell mig de soroll no sobrepassi els 40-50 decibels. Moltes vegades, les ordenances d'edificació disposen que els edificis (és el cas dels hotels) es construeixin de manera que el nivell de soroll no superi certs valors preestablerts.

És molt interessant observar en aquests casos que l'aïllament acústic en els hotels i allotjaments de vacances redueix no només el nivell de sorolls sinó també el consum d'energia, gràcies a l'aïllament tèrmic. La consideració del soroll en els projectes d'edificació té especial rellevància quan l'allotjament dels vacacionistes es situa prop d'un aeroport.

En casos més senzills, les molèsties i la irritació causada als visitants s'eviten fàcilment proscriuint determinades activitats sorolloses; per exemple, en alguns casos no s'admeten aparells de ràdio en les "zones de silenci", entre les que es contenen les platges.

La contaminació atmosfèrica és un altre dels riscos que amenacen el medi ambient, és objecte de regulació jurídica en molts països i, tot i que no guarda una estricta relació directa amb les activitats turístiques, aquestes disposicions són d'interès per determinats aspectes d'aquestes activitats. En molts països es troba regulada l'emissió de monòxid de carboni, d'hidrocarburs, etc, i d'altres substàncies contaminants com els òxids de nitrògen, etc⁴².

D'altra banda, des de fa ja uns anys, s'estan donant intents d'harmonització en l'àmbit internacional⁴³ de regulació de les emissions de contaminants en l'atmosfera, ja que aquesta regulació pot tenir repercussions sobre la indústria del turisme i sobretot interessos comercials relacionats amb el transport en els que els moviments de vehicles suposen molt.

⁴² Directiva 80/779/CEE del Consell, de 15 de juliol de 1980, relativa als valors límit i als valors guia de qualitat atmosfèrica per a l'anhidrid sulfurós i les particulars en suspensió, DOCE L 229, de 30-8-80, pàg. 30; Directiva 85/203/CEE del Consell, de 7 de març de 1985, relativa a les normes de qualitat de l'aire per al diòxid de nitrogen, DOCE L 087, de 27-3-85, pàg. 1; entre d'altres.

⁴³ Through the UN/ECE Inland Transport Committee Working Party on Road Transport, Group of Experts on the Construction of Vehicles (WP29).

La contaminació atmosfèrica d'origen industrial planteja altres problemes greus en alguns països, que fins i tot pot estendre's a d'altres nacions allunyades del punt d'origen.

La contaminació produïda per les emissions d'anhidrid sulfurós és probablement el risc més conegut. La Comunitat Europea contempla cada vegada més una regulació detallada de tots aquests aspectes, però malgrat tot, continua viu el debat sobre les conseqüències de l'anomenada "pluja àcida" que cau en països distants i sobre qui sigui el responsable d'aquesta pluja⁴⁴.

D'altra banda, els efectes locals de la contaminació atmosfèrica, i l'emissió de substàncies corrosives, pot ocasionar danys considerables e irreversibles en els monuments i edificis històrics.

La contaminació atmosfèrica és un dels factors importants, entre d'altres, que han posat en perill ciutats històric-artístiques com Venècia i Atenes, per citar-ne algunes.

Totes aquestes situacions posen de manifest la necessitat d'integrar la planificació del desenvolupament turístic amb els projectes de desenvolupament d'altres classes, sobretot allí on el creixement del turisme representa un impuls important per a l'economia. La imprudent ubicació d'un lloc de vacances junt a una zona de gran activitat industrial pot suposar la ruïna del primer.

6.3. LA MEDITERRÀNIA I EL MEDIAMBIENT. LES RESPONSABILITATS DEL TURISME.

La Mediterrània, indret privilegiat, bressol de civilitzacions es troba des de fa ja un grapat d'anys en una molt difícil situació. Els problemes que se li plantegen són d'un molt ample ventall i característiques, entre aquestes destaquen considerablement les relacionades amb la contaminació de les

⁴⁴ És el cas de la pluja àcida que procedent dels països industrials europeus sembla ser que ha acabat arruïnant els boscos Escandinaus i destruint la seva flora i fauna.

aigües i les platges, que són particularment visibles en moltes zones costaneres.

No obstant, la Mediterrània continua mantenint una sèrie de valors excepcionals en relació als seus recursos naturals, els seus paisatges, el seu clima, i la seva riquesa humana i cultural.

És per això que és el destí turístic més important del món; els seus països costaners reben en els seus litorals prop de cent milions de turistes estrangers cada any⁴⁵, generant aproximadament un promitg del 2% (5% inclòs el turisme interior i més del 7% en el litoral europeu) del seu Producte Interior Brut i més de cinc milions de llocs de treball.

Des de 1975, any en que fou aprovat a Barcelona el Programa del Medi Ambient de les Nacions Unides, el Primer Pla d'Acció per a la Mediterrània⁴⁶ han estat moltes les iniciatives internacionals per tal de tractar sobre la degradació ambiental de la Mediterrània; i en totes elles s'ha posat de manifest l'atenció sobre la importància del turisme com a un dels principals factors que afecten al medi ambient de la regió i sobre la necessitat d'integrar-lo en un desenvolupament sostenible de la conca mediterrània.

La mar Mediterrània és la riquesa comuna i el vincle natural dels Estats costaners, i els primers acords legals de Barcelona varen tractar evidentment de problemes com: els basaments de petroli i de deixalles de vaixells. Però des del començament, els Estats costaners varen deixar la porta oberta a la cooperació en temes socioeconòmics, que necessàriament estan relacionats amb les activitats terrestres.

Es per això que un dels components més importants del Pla d'Acció per a la Mediterrània va ser un projecte poc convencional per estudiar els diversos

⁴⁵ La O.M.T. en el seu recent estudi sobre les Previsions del turisme internacional fins a l'any 2000 preveu creixements acumulatius en aquests països superiors al 3%-4% anual, el que suposaria l'arribada a la Mediterrània de prop de 110-120 milions de turistes estrangers a l'any al final de la present dècada.

⁴⁶ Els països signants eren Espanya, França, Mònaco, Itàlia, Iugoslàvia, Grècia, Turquia, Síria, Líban, Israel, Egipte, Líbia, Tunísia, Argèlia, el Marroc, Malta i Xipre.

futurs possibles per a la regió com a conjunt, que incloïa interrelacions entre les poblacions, els recursos, l'entorn i el desenvolupament; el nom triat per aquest projecte fou el Pla Blau.

Cal a dir que des de que es començaren a desenvolupar les primeres legislacions ambientals als EEUU, sobre impactes ambientals, s'ha accelerat la consciència de la importància de la problemàtica medi ambiental arreu⁴⁷. Programes pioners foren els promoguts per la UNESCO "Home i Biosfera" (1971) o "Patrimoni de la Humanitat" (1972), i les Conferències organitzades sobre la problemàtica medi ambiental específica de la Mediterrània⁴⁸, tres esdeveniments, relativament recents, mereixen ser ressenyats:

- L' Informe Brundtland de la Comissió Mundial sobre Medi Ambient i Desenvolupament de 1987.
- El 5è Programa Comunitari de Política i Actuació en matèria de Desenvolupament Sostenible de la Unió Europea (1992).
- La Conferència de Rio de Nacions Unides sobre Desenvolupament i Medi ambient (1992).

L'Informe Brundtland de la Comissió Mundial sobre Medi Ambient i Desenvolupament de 1987, planteja els riscos de que els actuals patrons de producció, distribució, i consum, poden produir greus ruptures en els equilibris bàsics que sustenten la vida actual en el Planeta. Es formula així per primera vegada a nivell institucional el risc d'"insostenibilitat" ambiental del model de desenvolupament vigent.

⁴⁷ National Environmental Policy Act de 1969.

⁴⁸ Els Plans d'Acció de la Mediterrània per als anys 1975 i 1995.

L'Informe, apunta cap a la necessitat de que el desenvolupament social sigui sostenible⁴⁹, és a dir que, la protecció del medi ambient haurà de constituir un element integrant del procés de desenvolupament i no pot considerar-se de forma aïllada.

No obstant, el concepte “desenvolupament sostenible” ha estat consolidat en la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient i el Desenvolupament, celebrat a Rio de Janeiro del 3 al 14 de juny de 1992.

Per altra banda, els Plans d'Acció en la Mediterrània, en les seves versions de 1975 i de 1995, apuntaven ja al turisme com a una de les àrees ressenyades pel seu impacte sobre el litoral.

El 5è Programa Comunitari de la Unió Europea (1993-2000) estableix cinc sectors clau, un d'ells el turisme, per a un desenvolupament sostenible del territori, col·locant-se, d'aquesta manera, la Comunitat Europea en sintonia amb les noves línies de desenvolupament de la política ambiental comunitària.

D'altra banda, l'Organització Mundial del Turisme (OMT), en el seu recent informe realitzat conjuntament al 1995 amb el Consell Mundial de Viatges i Turisme (WTCC) i el Consell de la Terra (EC) - “Agenda 21 per a la indústria de viatges i turisme”, reconeix la seva ambivalència com a recurs i com a impacte.

Els impactes ambientals induïts pel turisme, tant a nivell local com general, són múltiples i es poden diferenciar en dos grans camps:

- Els efectes ambientals, locals i globals induïts pel cicle turístic del transport. El turisme produeix aproximadament el 60% dels viatges internacionals, i el transport és una de les activitats amb major impacte ambiental, per l'ocupació del sol i l'impacte de les seves

⁴⁹ El concepte “desenvolupament sostenible” és utilitzat en l'Informe BRUNTLAND com aquell “desenvolupament que satisfà les necessitats de la generació present sense comprometre la capacitat de les generacions futures per a satisfer les seves pròpies necessitats”; aquest concepte implica “un procés de canvi en el qual l'explotació de recursos, l'orientació de l'evolució tecnològica i la modificació de les institucions són d'acord i acreixeren el potencial actual i futur per a satisfer les necessitats i aspiracions humanes”.

infraestructures, el consum de recursos i combustibles, i l'agressivitat de les emissions produïdes⁵⁰.

- Els problemes, principalment locals, generats durant el cicle turístic estacional. A més a més de la possible ocupació de sòl valuós i de la pressió exercida sobre el patrimoni natural i cultural, s'ha de considerar el problema del transport local, el consum de recursos, materials i energia, i la generació de diverses missions i residus. El desbordament d'aquests problemes pot induir una greu crisi medioambiental del sistema local, en molts casos irreversible.

En aquest sentit, és ben cert que des de principis dels 90 s'han estat produint tota una sèrie de formulacions que tracten de concretar els principis bàsics de la sostenibilitat en relació al sector turístic.

Les noves formulacions es produeixen en la base de cercar l'equilibri entre preservació i desenvolupament, suposant els primers passos en la formulació de les noves estratègies d'un sector en el que els requeriments ambientals són una de les principals demandes del mercat.

El 5è Programa és el primer document oficial que fa referència explícita als problemes relatius a les relacions entre turisme i tutela del patrimoni medioambiental⁵¹. Dins d'aquest pla i més enllà dels tradicionals sectors d'intervenció (indústria, energia, transports, agricultura, etc.) la CE ha introduït per primera vegada el turisme⁵². La Comunitat ha assenyalat particularment la necessitat d'individualitzar en el proper quinquenni:

⁵⁰ Segons la UE, el transport participa en els següents percentatges del total d'emissions: 22% de CO₂; 5% de SO₂; i 58% de NO_x.

⁵¹ La Comunitat, fins ara, s'ha compromès poc en aquest sector, com es destaca en l'article de Montanari, A., "Ambiente e turismo nei paesi meridionali della CEE: l'esigenza di un turismo compatibile con la tutela del patrimonio naturale e culturale".

⁵² Europa ha estat molt temps privada d'un política coherent per al turisme. Cfr. Lickorish, L.J. "Developing a single European tourism policy", *Tourism Management*, September 1991, pp. 178-184.

- Les característiques d'un turisme que pugui definir-se "sostenible".
- Les zones que consenteixin l'efectiva reglamentació de l'ús del turisme en les àrees turístiques.
- El sistema de tutela i gestió més apropiat per a poder assegurar la qualitat de l'aigua potable i de l'aigua per a balneació, un correcte reciclatge dels desperdiciis i una mobilitat que no incideixi en la qualitat mediambiental de les àrees turístiques.

La decisió de la Comunitat reflecteix, sense dubtes, la preocupació de l'opinió pública europea per la qualitat mediambiental en les àrees destinades al turisme i al temps lliure, i en conseqüència preocupa als operadors més perspicaces, que comencen a considerar el problema de la qualitat mediambiental com a component essencial de l'oferta turística en un futur immediat.

No obstant, el gran escenari de futur continuarà estant en la Mediterrània, a causa de la fragilitat dels seus recursos naturals i dels gran nombre de turistes que hi passen les vacances, absorbint prop del 35% del turisme mundial, essent la principal regió turística del planeta.

Les conseqüències d'aquesta enorme massa de turistes que es dirigiran en els propers decennis als països de la Mediterrània tindrà notables conseqüències sobre el medi ambient natural i cultural dels nostres països. Actualment es calcula que només en residències turístiques (hotels, urbanitzacions, càmpings, etc.) es cobreix una superfície propera als 2.000 km², dels quals prop de 1.800 estan a Espanya, França e Itàlia. En el futur, i en funció de les previsions que s'han esmentat aquestes, xifres s'han de veure considerablement augmentades.

Igualment important serà el consum de recursos naturals, com per exemple l'aigua, que serà necessària en quantitat doble o triple de la que es precisa, però no es disposa. També existirà el problema de tractar i reciclar la gran quantitat de residus sòlids i aigües residuals que es veuran afegits als ara produïts pels països de la Mediterrània i que constitueixen un greu perill per al medi ambient marí.

És impensable, doncs, que l' oferta turística dels països mediterranis, i sobretot d'aquells europeus ja sobresaturats, pugui augmentar sense que vingui establert i definit un modus diferent de fer turisme. En aquest sentit és gran la responsabilitat de la Unió Europea i dels Estats Membres pel que respecta al desenvolupament del turisme, sigui en els nostres països com en l'àrea mediterrània en general.

6.4. RELACIONS E INTERRELACIONS ENTRE TURISME I MEDI AMBIENT.

Del 17 al 19 d'abril de 1997 es celebrà a Calvià (Mallorca) la "Conferència Internacional sobre Turisme i Desenvolupament Sostenible en la Mediterrània", en la que es posaren de manifest els grans desafiaments socials i ambientals que afrontarà la Mediterrània abans de l'any 2025:

"La riquesa del patrimoni natural i cultural de la Mediterrània ha possibilitat que el turisme s'hagi convertit en una de les activitats més importants en tota la regió. Ha permès multiplicar la inversió i l'ocupació.

En els Municipis i regions mediterrànies s'ha creat una oferta turística atractiva per a un nombre creixent de turistes, que els converteix en el primer destí turístic mundial.

El turisme és una oportunitat, però també pot ésser una amenaça si no es gestiona apropiadament".

L'interès que des de fa uns anys es mostra per les relacions entre el turisme i el medi ambient, no és en cap cas nou. A partir dels anys cinquanta el ràpid creixement dels fluxos turístics contribuí a crear seriosos problemes a la correcta conservació del medi ambient natural i del patrimoni cultural.

Respecte a la rellevància del problema la “Organisation for Economic Cooperation and Development” (OCDE) decidí instituir a l’any 1977 un Grup de Treball sobre “Medi Ambient i Turisme”, i successivament publicà a l’any 1980 una ponència que tenia per títol “L’impacte del turisme sobre el medi ambient”⁵³.

Les recomanacions contingudes en aquesta ponència indicaven als països membres una sèrie de mesures en el camp de la informació, de la instrucció, de la política econòmica, dels instruments financers, i dels instruments de gestió i planificació del territori, amb la finalitat de minimitzar els efectes negatius sobre el medi ambient.

Quan han passat ja vint anys, des de que les recomanacions de la OCDE varen ésser emeses; ens trobem amb el fet de que el nombre de turistes ha crescut molt més del que llavors es podia imaginar i, la preocupació manifestada en aquells moments sobre l’impacte que les activitats turístiques tenen sobre els béns naturals i culturals, s’ha anat fent cada cop més gran.

Les previsions per als propers decennis indiquen un ulterior augment massiu dels fluxos turístics en contra de les condicions medioambientals ja àmpliament compromeses.

En realitat, molts dels efectes negatius atribuïts al turisme han estat accentuats pels processos de concentració de l’oferta, per la degradació de les platges a causa de la manca de tractament de les aigües residuals, pels embotellaments i la contaminació atmosfèrica ocasionada pels autobusos turístics en els recorreguts pels centres històrics, i per la profunda alteració de la vida dels residents causada per l’excessiva dependència d’alguns mercats específics.

⁵³ La ponència fou publicada en el volum OECD, “The impact of tourism on the environment: general report”, OECD, París, 1980.

Encara que el TUE no faci especial referència al “desenvolupament sostenible”, l'article 2 assenyala entre les prioritats de l'acció comunitària, la protecció del medi ambient i el desenvolupament econòmic.

L'article 3, a més a més, amplia els sectors de competència de la CE, entre els quals destaquen aquells d'especial rellevància per al medi ambient; aquells inherents a les realitzacions d'infraestructures de transports i telecomunicacions, i la contribució a la tutela de la salut pública, a la conservació i a la tutela del patrimoni cultural de rellevància europea, i al reforçament de les mesures per a la protecció del consumidor.

Es tracta de temes, en tot cas, estretament vinculats al sector del turisme i a l'impacte provocat per aquest sobre el medi ambient, temes en els que per altra banda, el Tractat no entra en detall però als que es fa referència en una Declaració Addicional, com a tema que hauria de ser considerat en la properes CIG.

És cert que només una minoria de països mediterranis formen part de la Comunitat, però és evident que aquesta té una responsabilitat fonamental en el futur de la Mediterrània. No només perquè una gran part dels fluxos turístics tinguin com a destí els països meridionals de la UE, sinó perquè qualsevol transformació del medi ambient tindria repercussions immediates en el turisme.

Caldrà veure en els propers anys que la relació entre medi ambient i turisme es mantingui del tot equilibrada, en funció del 5è Programa Medioambiental de la CE i, d'una aplicació més severa de la normativa vigent, per a poder millorar el tipus de turisme ofert en els països de la Comunitat i, al mateix temps, per tal de poder incidir en el comportament dels hàbits del turisme, i sobretot en la qualitat dels serveis ofrenats.

Conseqüentment, el desenvolupament del sector turístic hauria de seguir els principis del desenvolupament sostenible i,

- a. Respectar la cultura i el medi ambient de les àrees en les que es desenvolupa.
- b. Implicar a les poblacions locals.
- c. Considerar els costos i els beneficis de l'activitat turística no només en el present sinó també en el futur, tenint cura de que els costos i beneficis siguin equitativament distribuïts entre els turistes i els habitants.
- d. Assegurar la protecció del medi ambient també per a les generacions futures.
- e. Integrar el turisme en els altres sectors econòmics.
- f. Avaluar l'impacte que el turisme pot tenir sobre el medi ambient natural i cultural i prendre les mesures adequades.

Aquests principis han d'ésser utilitzats per a desenvolupar una sèrie de normes per a les infraestructures receptores (hotels, càmpings, urbanitzacions i residències turístiques, etc) per als municipis i les zones que vulguin definir-se turístiques i, evidentment, també en el cas de les agències de viatges.

L'oferta turística haurà de permetre de forma prioritària la utilització dels edificis ja existents, nombrosos i de gran valor, ja sigui en les àrees urbanes com en les rurals de tots els països de la UE.

En el cas de que en el futur s'hagin de realitzar nous edificis, el projecte haurà de preveure una correcta integració del paisatge i una localització que minimitzi els efectes negatius sobre el medi ambient. A més a més, hauran d'ésser utilitzades tecnologies i materials que facilitin la reducció del consum d'aigua i d'energia elèctrica, i el reciclatge de residus.

La demanda de turisme respectuós amb el medi ambient és ja ample en molts països de l'Europa septentrional, i els operadors més perspicaços ja han començat a oferir productes en línia amb aquestes aspiracions emergents. No és difícil preveure que la competència del turisme en el proper decenni es fonamentarà sobre tot en la qualitat medioambiental que es sàpiga oferir.

7. LA REALITZACIÓ DEL MERCAT INTERIOR UN MARC FAVORABLE PEL DESENVOLUPAMENT TURÍSTIC.

En l'actualitat resulta generalment acceptat que el turisme constitueix un dels fluxos més importants de comerç global d'Europa i el seu èxit o fracàs té conseqüències molt directes en el nivell d'ocupació de moltes indústries.

Per a Lickorish (1997) l'autoritat pública es a la vegada àrbitre regulador i operador; el sector públic es sovint el major operador dels serveis comercials del transport, els ports, els aeroports i altres infraestructures, inclòs aquells casos en que aquestes funcions es troben privatitzades, el sector públic té un alt grau de control legislatiu sobre operacions i activitats diverses. En definitiva, l'existència d'un mercat turístic, amb principis i característiques pròpies no deixa indiferent a les autoritats públiques que es converteixen a voltes en veritables protagonistes de la seva existència¹.

L'establiment d'un mercat comú era pels autors del Tractat de Roma una de les missions fonamentals, a la vegada, que l'objectiu principal de la Comunitat Europea. El mercat comú consistia en l'alliberament dels intercanvis entre els Estats membres amb una duplicitat d'objectius:

- Augmentar la prosperitat econòmica.
- Contribuir a la “unió cada vegada més estreta entre els pobles” establerta pels autors del Tractat. Una especial referència mereix aquest objectiu, ja que en els inicis de la Comunitat fou un dels arguments utilitzats per a justificar la necessitat de que la Comunitat dediqués més atenció al turisme, com a sector clau d'unió entre els pobles europeus.

¹ En aquest sentit, resulta significatiu que en la reunió del Consell de Ministres d'Afers Generals (20/21.03.00) s'aproves la reestructuració dels diferents Consells de formació, i de forma particular la del Consell de Mercat Interior, on d'ara en endavant s'integraran els afers de turisme i consum. El turisme s'integra, doncs, dins de les competències pròpies del Consell de Mercat Interior.

Per conseqüent, l'article 2 del TCE estableix com a objectiu de la CE: "promoure, mitjançant l'establiment d'un mercat comú i la progressiva aproximació de les polítiques econòmiques dels Estats membres, un desenvolupament harmoniós de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat, una expansió contínua i equilibrada, una estabilitat creixent, una elevació accelerada del nivell de vida i unes relacions més estretes entre els Estats que la integren ..."².

Tanmateix, amb el mercat comú com a principal objectiu del Tractat³, es volia lliberar en la major mesura possible, els intercanvis dels béns i serveis entre Estats membres, mitjançant:

- La realització d'una Unió Duana, amb la supressió dels drets de duana entre aquests Estats i l'establiment d'un aranzel duaner comú.
- La supressió de les restriccions quantitatives (contingents) i de les mesures d'efecte equivalent, per tal de poder establir la lliure circulació de mercaderies.
- La lliure circulació de persones, en concret dels treballadors assalariats, alhora que de serveis i, en menor mesura, de capitals.

² La realització del mercat interior es fonamenta en l'article 2 del T.C.E.; encara que, a més a més, trobem d'altres fonaments jurídics d'aquesta construcció a: lletra a) de l'article 3 (eliminació dels drets de duanes, les restriccions quantitatives i demés mesures d'efecte equivalent), lletra t) de l'article 3 (la supressió dels obstacles a la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals); articles 7 A a 7 C (establiment del mercat interior abans de que finalitzés 1992, normes de procediment i excepcions); lletra d) de l'article 3 i 100 C (entrada i circulació de persones en el mercat interior i acords sobre un model uniforme de visat); i article 8 A (dret dels ciutadans de la Unió a viure en qualsevol punt de la mateixa).

³ Per tal de poder portar a terme aquest objectiu, la Comunitat realitzà estratègies diferenciades, que es posaren de manifest a través de tota una sèrie d'instruments complementaris que es concretarien en:

- A. Obertura de les fronteres. A través d'aquest instrument es facilità la llibertat de circulació de les persones, dels béns, i dels serveis.
- B. Organització de la solidaritat. En aquest cas, s'instà al desenvolupament i posterior adopció de polítiques comunes; així com dels corresponents instruments financers.

La insuficiència de resultats i l'execució de forma desigual dels objectius plantejats⁴, varen portar a que la Comunitat, a mitjans dels anys 80, tornes a reprendre l'objectiu de liberalització dels intercanvis de forma més completa, sota el nom de "mercat interior".

La repercussió del mercat interior es tradueix en tota una sèrie d'efectes en cadena, que incideixen en diferents àmbits, dels quals el turisme en resulta clarament beneficiat, des de tots els punts de vista.

Resulta evident que, si podem formular mesures que beneficien al turisme de forma molt especial aquestes son la millora en l'accessibilitat de les zones o regions turístiques, a partir del fet de que ja no son els Estats els únics competents a l'hora d'establir i definir les formes i modalitats d'entrada en els territoris nacionals, essent la Unió Europea la que defineix aquestes. És el cas, per exemple, de la supressió dels controls i les formalitats en les fronteres.

Durant el període que s'inicia amb l'establiment de la CEE, els avenços foren molt limitats i la seva realització costà trenta cinc anys, encara que els objectius del mercat únic es trobaven ja definits en el Tractat de Roma. En ell, apareixia la llista de les quatre llibertats del mercat únic: llibertat de circulació de béns, serveis, capitals i persones.

En aquest sentit, les primeres realitzacions es centren en mesures que podríem denominar d'"integració negativa"; concretant-se en la supressió dels drets de duanes i definint-se les restriccions quantitatives. No obstant, els avenços en el desenvolupament de la lliure circulació de mercaderies⁵ i de les quatre llibertats foren més aviat escassos.

⁴ Aquesta manca de realització del mercat comú comportava un cost econòmic considerable. Aquest cost, que s'arribà a denominar el "cost de la no Europa", fou objecte d'un estudi exhaustiu de la Comissió, efectuat sota la direcció del Sr. CECCHINI ("informe Cecchini"), que fou presentat al març de 1988: les pèrdues s'avaluaren llavors de forma aproximada en un 4,25% i fins a un 6,5% del PIB de la Comunitat.

⁵ La lliure circulació de mercaderies és, probablement, un dels requisits previs per tal que es pugui portar a terme la realització d'un mercat comú..

Davant d'aquesta situació⁶ que generava una certa imatge d'aturada generalitzada en el procés de construcció del mercat comú, i a la vegada de disminució de la competitivitat d'Europa davant del Japó i els Estats Units, la resposta de la Comissió Europea va quedar reflectida en el Llibre blanc sobre la realització del mercat interior aprovat al maig de 1985 pel Consell Europeu de Milà.

La publicació del Llibre blanc (1985), de la Comissió, intentaria donar un canvi de rumb a aquesta situació de retard considerable en la construcció d'un nou mercat que podia estar representat per més de tres-cents milions de consumidors.

Es tractava d'un programa detallat i precís en el que es fixava el calendari per a l'establiment de 270 mesures legislatives considerades d'una importància cabdal per a la realització plena del mercat interior⁷.

L'Acta Única Europea (A.U.E.), signada al febrer de 1986, establí les etapes i el calendari d'aquestes 270 mesures necessàries per a la realització del mercat interior, fixant-se, a la vegada, una "nova frontera" en l'intent de construcció del mercat interior⁸.

El projecte del mercat interior utilitza diferents mesures, per a la creació d'aquest gran mercat comú. D'aquestes mesures complementàries, destacarem les que tenen una major incidència per al desenvolupament turístic de la U.E., i que convergeixen cap a la construcció d'una futura política comuna de turisme, en el si de la U.E.

⁶ Aquesta situació canvià amb l'arribada de Jacques Delors a la Presidència de la Comissió (1985); convertint-se la consecució d'un mercat únic sense fronteres en el seu objectiu prioritari.

⁷ El Llibre blanc es dividia en tres seccions principals en les que s'analitzaven l'eliminació de les barreres:

- Físiques: supressió dels controls de mercaderies i persones en les fronteres interiors.
- Tècniques: superar els obstacles que suposaven les reglamentacions nacionals relatives als productes i serveis, ja fos mitjançant la seva harmonització o mitjançant el reconeixement mutu.
- Fiscals, superar els obstacles creats per la disparitat existent en matèria d'impostos indirectes, mitjançant l'harmonització o l'aproximació dels tipus d'IVA i els impostos sobre consums específics.

⁸ Amb l'aprovació de l'Acta Única Europea (article 13, ara article 8 del T.C.E.), els Governos dels Estats membres manifestaren la seva inequívoca voluntat de prendre els acords necessaris per a la plena realització del mercat interior abans de l'1 de gener de 1993, amb especial atenció a les mesures contemplades en el Llibre blanc. És important ressaltar que la fixació del termini en l'Acta Única no té efectes legals de forma automàtica.

7.1. LA SUPRESSIÓ DELS CONTROLS FRONTERERS.

Tal com s'ha posat ja de manifest en d'altres capítols d'aquesta tesi doctoral, el turisme és una activitat econòmica i social de primer ordre, caracteritzada per la seva naturalesa multidisciplinar, i pel gran nombre d'interconnexions amb d'altres activitats.

Per consegüent, les mesures encaminades a la realització del mercat interior afecten de forma plena al turisme; ja que la creació d'un marc favorable a l'increment dels intercanvis pot estimular, principalment, el turisme intracomunitari, i d'altra banda, facilitar el posicionament del destí turístic en el marc del turisme extracomunitari.

És evident que per a que aquest destí turístic sigui del tot competitiu, cal facilitar l'accessibilitat de tots aquells turistes que s'hi vulguin desplaçar, per a passar les seves vacances; per tal que això sigui possible és imprescindible que la llibertat de circulació sigui efectiva. Es tracta, doncs, de que la realització del mercat interior porti a la supressió total dels controls i formalitats duaneres en les fronteres interiors⁹.

La materialització d'aquesta supressió contribueix manifestament a l'assegurament d'una major llibertat de moviment dels turistes i, a la vegada, del desenvolupament general del turisme¹⁰.

A partir de l'1 de gener de 1993, la lliure circulació de mercaderies a través dels països de la UE, amb la desaparició dels controls fronterers, es convertí en una de les primeres realitzacions del mercat interior.

⁹ Les mesures sobre la supressió dels controls en les fronteres interiors, estaven previstes en l'article 7 A del T.C.E.

¹⁰ La Directiva sobre el règim general d'impostos especials (COM(90) 431), aprovada pel Consell el 10 de febrer de 1992, suprimeix l'exempció fiscal per als vehicles comercials de passatgers (fins a la seva aprovació, eren 600 litres per vehicle), substituint aquest límit per la norma de que el gas-oil contingut en els dipòsits de carburant convencionals no estigui subjecte a l'impost especial vigent en el país de destí, amb el que es facilita de forma molt important el creuament de fronteres interiors de la Comunitat per els autobusos de turistes.

Dins d'aquest context, pel que fa referència al turisme, només importa els controls realitzats sobre els articles portats pels turistes fora d'aquestes fronteres o els controls sobre els medis de transport de persones particulars¹¹.

L'existència d'una regió o d'un "destí turístic sense fronteres interiors", havien estat facilitats des de les primeres dècades d'existència de la C.E., a través de mesures complementàries com:

- L'assegurança obligatòria d'automòbils.
- Els permisos de conduir nacionals expedits d'acord amb un model únic europeu.
- El passaport europeu.
- El formulari d'assistència sanitària E 111.

Aquestes mesures inicials, que es posaren de manifest a principis de la dècada dels 80, havien contribuït ja de forma considerable a la potenciació dels viatges dels europeus, i especialment del turisme intracomunitari.

Ara bé, malgrat l'article 8 A del T.C.E. que comporta la "obligatorietat d'obtenir resultats" en la supressió de qualssevol forma de control en les fronteres intracomunitàries¹²; la supressió del control sobre les persones exigirà l'aprovació de mesures que assegurin la preservació d'un grau de seguretat suficient.

¹¹ En aquest cas caldrà ressaltar l'existència de:

- El Reglament del Consell nº 4060/89, i el Reglament del Consell 335/91/CEE de 7 de novembre de 1991(DOCE L 318, 20-11-1991) que eliminen les formalitats i els controls fronterers a que són sotmesos els vehicles per carretera, els seus conductors, els vaixells de navegació, així com la documentació corresponent.
- El Reglament del Consell nº 3952/91 de 19 de desembre de 1991 (DOCE L 374, de 31-12-1991) i del Reglament de la Comissió 1832/92/CEE de 3 de juliol de 1993 (DOCE L 185, de 6-7-1992), pel que es suprimeixen els controls i formalitats aplicables als equipatges de ma i als equipatges facturats de les persones que efectuïn un vol intracomunitari, així com els equipatges de les persones que efectuen una travessia marítima intracomunitària. Aquests Reglaments no descarten la possibilitat de que es realitzin controls de seguretat.

¹² Comunicació de la Comissió SEC 92/87, de 8-5-1992.

Per arribar a, la definició d'aquests "nivells de seguretat", els coordinadors en matèria de "Lliure circulació de persones", nomenats en el Consell europeu de Rodes, elaboraren el "Document Palma", en el qual s'enumeraren les condicions "essencials" i "desitjables" per a la supressió dels controls en les fronteres interiors. Aquest document es refereix tant a les mesures comunitàries com a les de caràcter intergubernamental.

És important recordar que, en aquest sentit, han estat diverses les mesures sobre la supressió dels controls fronterers interiors, previstos en l'article 7 A del T.C.E., que han estat contemplats pels Estats membres arran de l'entrada en vigor del Conveni d'aplicació dels acords de Schengen.

Per al grup de Schengen (Alemanya, França, Bèlgica, Països Baixos, Luxemburg, Itàlia, Espanya, Àustria, Portugal i Grècia), els principals esforços es centrarien en concentrar de forma progressiva tots els seus esforços per tal de permetre la desaparició dels controls en les seves fronteres comunes.

L'Acord de Schengen ha comportat l'adopció de diferents tipus de reglamentacions de gran abast. Aquestes reglamentacions estableixen un sistema comú d'expedició de visats i una llista comuna de països en els que els seus ciutadans necessiten visat per a entrar en qualsevol dels països de l'esmentat grup.

En resum, l'Acord de Schengen té com a objectius principals:

- Crear una Europa sense fronteres.
- Suprimir els controls fronterers.
- Aplicar polítiques comunes en matèria de visats i asil.
- Col.laboració, coordinació, i cooperació en matèria de policia i de seguretat.

Les conseqüències de l'Acord de Schengen són entre d'altres:

- L'eliminació dels controls en les fronteres interiors.
- El reforç dels controls en les fronteres exteriors de la U.E.
- Els ciutadans de tercers països, una vegada en el territori de la U.E., poden circular amb tanta llibertat com els mateixos ciutadans nacionals.

El Tractat de la Unió Europea, signat a Maastricht, i la seva entrada en vigor al novembre de 1993, va permetre que la U.E. accelerés els seus propis treballs per tal de consolidar la llibertat de circulació de les persones¹³, establint que els assumptes relatius als pas de fronteres exteriors es consideraven d'"interès comú", i havien de ser tractats d'acord amb un procediment intergubernamental apropiat.

No obstant, l'article 100 C del T.U.E. al considerar competència comunitària la determinació dels "països en els que els nacionals havien d'estar provistos d'un visat al creuar les fronteres exteriors dels Estats membres", així com la creació d'"un model uniforme de visat", propicià l'actuació de la Unió sobre aquestes competències.

En aquest cas, caldrà destacar que, des de 1996, l'aplicació de dos Reglaments del Consell¹⁴ sobre les qüestions esmentades, ha propiciat de forma molt important la circulació de turistes de tercers països per la U.E., ja que contribueix a enfortir la "imatge turística" d'Europa, considerant aquesta com a un únic destí turístic.

¹³ Dins d'aquests treballs, que ja feia anys que s'estaven desenvolupant (activitats del grup TREVI), cal fer esmena a les disposicions en matèria de col·laboració en matèria de justícia i seguretat, per altra banda, afavoridores de la mobilitat de les persones, al augmentar l'eficàcia de les iniciatives a escala nacional i de la U.E. i potenciar la lluita contra el terrorisme, el tràfic de drogues i d'altres modalitats de crim.

¹⁴ Reglament 1683/95 del Consell, de 29 de maig de 1995, fixant un model únic de visat per a la UE, publicat al DOCE L 164, de 14-7-1995; Reglament 2317/95 del Consell, de 25 de setembre de 1995, determinant els tercers països d'origen per als que es requereix visat d'entrada en el territori de la UE, publicat al DOCE L 234, de 3-10-1995.

La mobilitat dels turistes és un requisit imprescindible per a qualsevol tipus de desenvolupament turístic, tan pel que fa als ciutadans de la U.E., com per als ciutadans de tercers països.

La major, i millor accessibilitat dels turistes al territori turístic europeu, al destí turístic de la U.E., depèn de l'aprofundiment de les mesures que fan referència a la realització del mercat interior.

Els ciutadans de la U.E. tenen reconegut el dret a visitar lliurement qualsevol Estat membre, sense que s'hagin de donar restriccions de cap tipus a l'hora de travessar les fronteres interiors; és aquest un dels grans objectius de la C.E. des de la seva creació.

No obstant, els avenços en les qüestions relacionades amb la mobilitat dels turistes, no han progressat en la mateixa manera que ho feia el turisme, i els viatges turístics en la U.E.

Els controls en les fronteres interiors de la U.E., i la seva progressiva eliminació han estat més fàcils en tot allò relatiu als equipatges dels turistes, i no tant en el cas de les persones.

En el cas de les persones, el desenvolupament i posterior consolidació de l'Acord de Schengen, a nivell de cooperació intergubernamental, és una mostra de la dificultat d'avançar en aquesta matèria.

Ara bé, les mesures comunitàries relacionades amb la realització del mercat interior que tenen per objecte la supressió dels controls fronterers són també mesures de política turística, tant pel que fa als viatges i vacances que realitzen els ciutadans de la U.E., com els viatges i vacances de tots aquells que procedint de tercers països tenen a la U.E. com a destí turístic.

D'altra banda, en el cas, d'aquests darrers, els Reglaments del Consell esmentats faciliten la mobilitat d'aquests ciutadans per al territori de la U.E.; dins del que podem denominar turisme extracomuntari, aquestes disposicions mostren les clares avantatges de que gaudeix el turista de tercers països, tant pel que fa a l'entrada en territori U.E., com pel que fa a la circulació d'aquests pel territori dels Estats membres, creuant les fronteres interiors de la U.E.

7.2. SUPRESSIÓ DE LES FRONTERES FISCALS.

El Llibre Blanc sobre el mercat únic (1985), en la seva Part III contemplava la "supressió de les barreres fiscals". Per conseqüent, entre 1987 i 1990 es publicaria un considerable paquet de propostes legislatives. A la segona meitat de l'any 1989, un grup de treball d'alt nivell reunit pel Consell projectà una alternativa que incloïa el principi de país de destí.

L'alternativa "país de destí" seria en el futur la base del sistema de transició proposat per la Comissió l'any següent i que entraria en vigor a principis de 1993.

A partir de l'1 de gener de 1993, l'eliminació dels controls fronterers comportà paral·lelament la supressió de les restriccions sobre la quantitat de béns que un viatger podia adquirir en un altre país de la U.E. e importar personalment, sempre que les esmentades compres fossin per a consum personal¹⁵. És a dir, una vegada s'ha pagat l'IVA per mercaderies determinades en un país, aquestes poden circular per la Comunitat sense més controls ni impostos.

¹⁵ Aquesta disposició és resultant de les directives 91/380/CEE, de 16-12-91 (DOCE L 376, de 31-12-91), i 92/12/CEE, de 25-2-92 (DOCE L 76, de 23-3-92) que permeten la supr. de controls fiscals en les ff. Int.

Per consegüent, es a principis de 1993 quan s'aboleix la "franquícia per als viatgers" o, més aviat, es incrementada aquesta de forma ilimitada¹⁶

Aquest viatger quan torna a casa pot portar el seu vehicle particular ple de tota classe de béns¹⁷: menjars i begudes, electrònica de consum, electrodomèstics, ordinadors, antiguitats, etc.

En el cas de que, els esmentats productes fossin destinats a ser revenuts en un altra Estat membre del que varen ser adquirits, els impostos sobre aquests productes s'abonaran d'acord amb la modalitat que regeixi en el país on hagin de ser revenuts.

El viatger es beneficia, en tots aquests casos, de tots aquells articles en els quals es produeixen ostensibles diferències de preu o d'impostos d'un país a un altre¹⁸. Per consegüent, quan es sobrepassin uns certs límits indicatius, pot succeir que el viatger hagi de justificar el fet de que els béns siguin realment de consum personal¹⁹.

No obstant, quan les adquisicions que realitzen els viatgers són: automòbils, vaixells i motocicletes, hauran de pagar, per norma general, l'Impost sobre el Valor Afegit (IVA) en el país en que s'hagin de matricular aquests, i no en aquell en el que varen ser adquirits.

¹⁶ No obstant, el principi de "país de destí" planteja l'existència de tres "règims especials" als quals no els hi és d'aplicació l'esmentat principi:

- Vendes a distància. Les empreses que venen per correspondència o similars que venen per sobre de determinats nivells a qualsevol Estat membre estan obligades a aplicar l'IVA al tipus vigent en aquest país. És a dir, en el que subministren els béns. Cal ressaltar que en el cas de que fos necessari hauran de designar un "agent fiscal" per a respondre de l'impost.
- Persones jurídiques exemptes de l'impost. Es el cas d'hospitals, administracions públiques, etc. Sempre que aquestes institucions adquireixin béns per sobre d'un nivell determinat procedents d'un altre Estat membre hauran de pagar l'IVA amb el tipus inferior, malgrat que els subministres tinguin teòricament el tipus zero. És a dir, és el client i no el venedor el que haurà de respondre de l'impost.
- Nous mitjans de transport. Els vaixells, avions i automòbils amb una antiguitat menor de sis mesos hauran de pagar en el país del comprador inclòs si s'adquireixen en un altre Estat membre.

¹⁷ Els impostos sobre els esmentats béns seran abonats d'acord amb la modalitat que regeix en el país en que s'adquireixen.

¹⁸ És una situació que s'acostuma a donar en el cas del tabac, l'alcohol i els combustibles.

¹⁹ Aquests límits són de 800 cigarretes, 90 litres de vi, 110 litres de cervesa o 10 litres de begudes alcohòliques. Durant un cert període transitori, Dinamarca e Irlanda apliquen reglamentacions particulars.

D'altra banda, el viatger pot realitzar les seves compres en els denominats "Duty Free Shops" (Botigues lliures d'impostos), al viatjar per aire i per mar d'un Estat membre a un altre. El manteniment d'aquestes concessions resulten en certa manera una paradoxa, ja que es consideren incompatibles amb els objectius del mercat únic²⁰.

7.3. MILLORA DE LES CONDICIONS DE COOPERACIÓ TRANSNACIONAL ENTRE EMPRESES.

En el marc del mercat interior, un dels objectius fonamentals era i continua essent el de que les empreses que operen en dos o més Estats membres no es vegin perjudicades per motius fiscals²¹, situant-se en una situació de clara desavantatge envers aquelles empreses en les que les seves activitats es desenvolupen en un sol Estat membre. Aquest objectiu, plantejat en l'àmbit de la imposició directa, ha comportat el desenvolupament de dos objectius específics:

- La prevenció de l'evasió fiscal. És el cas de les reiterades propostes sobre retenció sobre els interessos bancaris.
- L'eliminació de la doble imposició. Són els casos dels acords sobre els pagaments de dividendes als no residents.

Els objectius plantejats, si bé no pretenien harmonitzar l'impost de societats, es consideraven imprescindible per a la realització del mercat interior²², dins del marc d'actuacions es plantejaren diferents prioritats en el si del Consell en els inicis de la dècada dels anys 90:

²⁰ L'art. 28 k de la Directiva 77/388/CEE, modificat per la Directiva 91/680/CEE, i l'art. 28 de la Directiva 92/12/CEE (DOCE L 76, de 23-3-92) prorrogà el règim de vendes lliures d'impostos als ciutadans de la UE fins a l'1 de juliol de 1999.

²¹ Informe sobre les possibilitats de convergència dels règims fiscals COM (80) 0139. En la Comunitat Europea s'han debatut durant més de 30 anys diferents propostes d'harmonització de l'impost sobre societats. L'informe Neumark de 1962 i l'informe van den Tempel de 1970 recomanaven l'harmonització, encara que amb règims diferents. Al 1980, la Comissió afirmava que si bé un règim comú podria ser desitjable per motius de competència, qualsevol intent de solucionar el problema mitjançant l'harmonització estaria probablement condemnat al fracàs.

²² Orientacions en matèria de fiscalitat de les empreses de 1990 (SEC (90) 0601).

- La Directiva 90/434/CEE del Consell²³, de 23 de juliol de 1990, relativa al règim fiscal aplicable a les fusions, escissions, aportació d'actius i canvis d'accions realitzats entre societats de diferents Estats membres. Aquesta Directiva, planteja cobrir el tractament de les plusvàlues que es produeixen en fusions de societats.
- La Directiva 90/435/CEE del Consell²⁴, de 23 de juliol de 1990, relativa al règim fiscal comú aplicable a les societats matrius i fiscals d'Estats Membres diferents. Aquesta Directiva, te per objecte eliminar la doble imposició dels dividends per a una filial d'un Estat membre a la societat matriu situada en un altre.
- El Conveni sobre el procediment arbitral (90/436/CEE)²⁵, que estableix els procediments de resolució de conflictes relatius als beneficis d'empreses associades de diferents Estats membres.

A principis de l'any 1991, la Comissió publicà diferents propostes sobre el règim fiscal comú aplicable als pagaments d'interessos i cànon efectuat entre societats matrius i filials d'Estats membres diferents (COM (90) 0571). No obstant i, malgrat les necessàries revisions que es tingueren que realitzar dos anys després (COM (93) 0196), la proposta tingué que ésser retirada davant la manca d'acord del Consell. D'altra banda, en el mateix any 1991 es creà el Comitè Ruding d'experts independents, que presentà al respecte un informe al març de l'any següent²⁶.

La importància de les petites i mitjanes empreses (PYME) dins dels sector turístic europeu es sense cap mena de dubtes molt important²⁷, cal ressaltar que des de 1986, la UE compta amb un membre de la Comissió encarregat de

²³ DOCE L 225, de 20-8-90, pàg. 1.

²⁴ DOCE L 225, de 20-8-90, pàg. 6.

²⁵ DOCE L 225, de 20-8-90, pàg. 10.

²⁶ Informe del comitè d'experts independents sobre la imposició de societats, Publicacions oficials de la CE, ISBN 92-826-4277-1, març de 1992. Les conclusions de l'informe assenyalaven que tots els sistemes fiscals dels Estats membres practicaven algun tipus de discriminació entre inversió interior i estrangera.

²⁷ La C.E (DG XXIII), en el document Tourism and the European Union (01-10-1998), assenyalava que el s. turístic compta amb 1,2 mil. d'empreses, el 95% ocupa menys de 9 pax i a un 60% dels treballadors.

la política en matèria de PYME, les seves activitats es realitzen a través de la Direcció General XXIII, encarregada també del Turisme.

La política a favor de les PYME té els seus orígens en el primer programa d'acció comunitària adoptat l'any 1983 amb motiu de la clausura de l'Any Europeu de les PYME i de l'Artesania. Un segon programa d'acció s'inicià al 1987 i fou reforçat pel Consell per al període 1993-1996.

En el marc de les mesures per a la realització del mercat interior, la simplificació de les formalitats duaneres i les iniciatives en matèria de normalització són d'especial importància per al funcionament i desenvolupament de les PYME.

Per conseqüent, han estat molts els àmbits en els que s'han autoritzat excepcions a les normes generals comunitàries per a les PYME, fent especial incidència en les matèries de:

- Situació administrativa.
- Harmonització del Dret de societats.
- Reglamentació de la competència.
- Investigació.
- Reforma del sistema fiscal.

Al maig de 1994 la Comissió publicà una Comunicació relativa a la millora de l'entorn fiscal de les PYME (COM (94) 0206). La Comunicació assenyalava que en comparació amb empreses més grans, les PYME tenien que resoldre tres problemes principals:

- Captar suficients recursos financers.
- Fer front a la complexitat administrativa.
- La continuïtat de l'empresa després del canvi de titularitat de l'empresa

No obstant, en cap cas es feia especial incidència a la "intenció d'harmonitzar el tracte fiscal que cada país aplica a les PYME", posant-se de manifest la necessitat d'actuar en quant als aspectes transfronterers.

L'esmentada Comunicació, adjuntava, a la vegada, una "primera iniciativa consistent en una recomanació sobre l'autofinançament", amb relació al règim fiscal de les PYME (94/390/CE). Aquesta primera Recomanació demanava als Estats membres que actuessin especialment per tal de:

- "Corregir els efectes dissuasoris de la progresivitat de l'impost sobre la renda pel que es refereix als beneficis reinvertits", fent especial incidència sobre l'opció d'optar per l'impost de societats.
- Eliminar "els obstacles de caràcter fiscal a la modificació de la forma jurídica de les empreses individuals o societats personalistes en societats de capital".

Tanmateix, resulta bastant evident que la creació d'un mercat interior suposa, al mateix temps, fixar les bases de la cooperació entre empreses de diferents Estats membres. Cal ressaltar que això es especialment important en l'àmbit d'actuació de les empreses del sector del turisme que, tenen en el comerç transfronterer una part considerable de les seves activitats.

La Comunitat ha intervingut en aquestes matèries, per tal d'apropar al major grau possible la mobilitat entre Estats membres, al mateix temps que garanteix la llibertat d'establiment de les empreses. En aquest sentit cal ressaltar, entre d'altres, les directives sobre harmonització del dret de societats números 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8 i 12. Es pretén amb aquestes directrius, la creació d'un dret de societats amb base europea, que pugui permetre en el futur sumar esforços i, a la vegada, incrementar la competitivitat, tant dins com fora d'aquesta.

D'altra banda, dins d'aquest marc de cooperació transnacional cal fer una especial referència a la creació de l'Agrupació Europea d'Interès Econòmic (AEIE)²⁸ que ha fet possible la constitució d'un nou tipus d'associació, que permet que diferents empreses d'Estats membres puguin realitzar en comú algunes activitats d'investigació i desenvolupament, compra, producció i venda en sectors molt variats, sense necessitat de portar a terme operacions de concentració o creació de filials conjuntes.

7.4. INSTAURACIÓ DE LA LLIBERTAT D'ESTABLIMENT I DE PRESTACIÓ DE SERVEIS.

Les avantatges que pot suposar la realització del mercat interior no es troben únicament lligades als viatges, i a les vacances.

Probablement, un dels principals fonaments del T.C.E. és que qualsevol ciutadà d'un Estat membre pugui viure i treballar en un altre Estat membre com a treballador per compte pròpia o per compte aliena.

En aquest sentit, la Comunitat ha realitzat considerables esforços; vàries de les directives comunitàries adoptades sobre la llibertat d'establiment i de prestació de serveis afecten a les professions relacionades amb el sector turístic: a restaurants, cafeteries, hotels i càmpings; agents de viatges i acompanyants.

²⁸ L'AEIE fou creada pel Reglament núm. 2137/85 del Consell, DOCE L 199, 31.07.1985. Des de que entrà en vigor, l'1 de juliol de 1989, ha tingut una acollida molt favorable en tots els sectors.

En un primer moment, i fins a l'any 1985²⁹, la Comissió harmonitzà una a una les professions; essent el seu principal objectiu el de fer que les professions regulades a tota la Comunitat fossin accessibles a les persones que haguessin obtingut la seva titulació en un altre Estat membre.

El 4 de gener de 1991 entrà en vigor la Directiva del Consell sobre un sistema general de reconeixement mutu dels títols d'ensenyament superiors que sancionen formacions professionals d'una durada mínima de tres anys (Directiva 89/48/CEE, DOCE L 19, de 24-1-1989); aquesta, fou completada per la Directiva 95/43/CEE de la Comissió, de 20 de juliol de 1995, que modificà els annexes C i D de la Directiva 92/51/CEE del Consell, relativa a un segon sistema general de reconeixement de les formacions professionals.

Les noves disposicions, a diferència del que succeí fins al 1985, es fonamentaven en el principi de que, qualsevol persona qualificada per a una professió en un Estat membre hauria de tenir la possibilitat d'exercir l'esmentada professió en altre Estat membre.

Per conseqüent, que a partir d'aquestes disposicions no s'harmonitzessin els estudis corresponents, sinó que es consideressin equivalents en funció de les qualificacions obtingudes i de l'experiència adquirida en cada activitat³⁰.

D'altra banda, pel que respecte a la formació professional dels treballadors qualificats, la Comissió, amb la col·laboració del Centre Europeu per al Desenvolupament de la Formació Professional (CEDEFOP)³¹, ha establert la correspondència a escala comunitària de diferents professions vinculades

²⁹ A partir dels anys seixanta, la Comunitat Europea seguint una orientació sectorial i vertical en matèria de reconeixement de les qualificacions professionals adoptà nombroses directives, sobre la base dels articles 49, 54, 57, 63 i 66 del Tractat.

³⁰ No obstant, aquestes directives no substitueixen les mesures encaminades al reconeixement mutu de títols establerts per anteriors directives específiques i mesures de caràcter transitori.

³¹ El CEDEFOP fou creat al 1975, a Berlín, pel Reglament 337/75 de creació del Centre (modificat pel Reglament del Consell 1946/93/CEE, DOCE L 181, de 23-7-1993), i es troba ubicat a Thessalònica.

d'una u altra forma al sector turístic (repcionista, porter/a, cambrer/a, venedor/ venedora, personal de restaurant, cuiner, ...), per tal de fomentar la lliure circulació de treballadors³².

Dins del marc d'aquestes professions turístiques, ha tingut sempre un tractament particular la d'aquells ciutadans de la U.E. que exerceixen les professions de guia turístic o organitzador de viatges.

La Directiva 75/368/CEE del Consell, sobre mesures transitòries regula directament la llibertat d'establiment dels organitzadors de viatges (DOCE L 167, de 30-6-1975, p. 22) , entesos com les persones que organitzen viatges de vacances i que poden acompanyar als turistes, però no com aquells que s'ocupen de l'explicació detallada dels llocs visitats, etc.

Les institucions comunitàries han rebut, de forma reiterada, nombroses queixes sobre l'exercici de les activitats de guia turístic³³, presentades per nacionals de determinats Estats membres, al respecte dels obstacles detectats en altres Estats membres³⁴.

La Directiva 75/368/CEE, diferencia els guies turístics entre aquells que desitgin ubicar-se en un altre Estat membre, i els que acompanyin als turistes a un altre país, sense deixar de residir en el seu país d'origen.

Les activitats realitzades pels primers quedarien regulades per l'article 52 del TCE, amb el condicionant de l'especial disparitat de regulacions sobre l'exercici d'aquestes activitats, en cadascun dels Estats membres³⁵.

³² Els Estats membres hauran de donar la publicitat adequada a aquestes homologacions, i els treballadors que cerquin ocupació en un país que no sigui el seu tindran que justificar la seva formació mitjançant un full d'informació.

³³ Document de treball de la Comissió sobre la qüestió dels guies turístics. SEC (97) 837 final. Brussel·les.

³⁴ La major part d'aquestes queixes procedien de nacionals d'Estats tradicionalment emissors de turisme (Alemanya, Països Baixos, Dinamarca, Gran Bretanya, etc.), i que realitzen "circuitos" en altres Estats membres. Els denunciants manifestaven que, es produïen impediments de tot tipus per a poder "guiar" els seus grups turístics; ja que es considerava que, al no disposar d'una "licència" nacional les seves activitats entraven en el terreny de la il·legalitat.

³⁵ La professió de guia turístic estaria regulada fonamentalment en els països "receptors" de turistes: Grècia, Espanya, França, Itàlia, Luxemburg (ciutat), Àustria i Portugal. En sentit contrari, la manca de regulació de la professió, es donaria en els països que podem qualificar més aviat de "emissors" de turistes: Dinamarca, Alemanya, Irlanda, Països Baixos, Finlàndia, Suècia, i també a Islàndia i Noruega.

La professió o títol de “guia turístic” vindria condicionada per la legislació de cadascun dels Estats membres; des de les situacions d’inexistència de regulació amb certificacions expedides per entitats privades (Gran Bretanya, Alemanya), fins a precises regulacions supeditades a la possessió de determinades titulacions de diferents nivells i valors acadèmics que es donen en els països “receptors” de turistes.

D'altra banda, i pel que fa a la situació dels guies turístics que acompanyen als turistes quedaria regulada per l'article 59 del TCE. Si més no, aquesta ha estat confirmada per diferents sentències del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea (TJCE)³⁶.

Les sentències del TJCE, sobre els “guies turístics”, defineixen els diferents àmbits d'actuació d'aquests professionals, al considerar que, els guies turístics que viatgen amb un grup de turistes d'un altre Estat membre no poden veure limitada la seva activitat professional per la no possessió de títol o permís administratiu obtingut prèvia superació d'un examen.

Tanmateix, no es tractaria d'una “llibertat absoluta” per a la realització d'aquestes activitats; ja que, en el cas de que aquest professional realitzés les seves activitats en visites a museus o monuments d'interès històric-artístics, serà necessària la contractació d'un guia especialitzat, degudament habilitat.

La denominada, per la Comissió, “qüestió dels guies turístics”, és una manifestació més de les diverses “interpretacions” que des dels Estats membres es fan de la necessitat, amb major o menor intensitat, de l'existència d'aquesta difícil convergència de polítiques amb un o altre contingut “turístic”. En aquest, sentit és bastant preocupant que “denunciants” i “denunciats” coincideixin de forma quasi mimètica amb països “emissors” i “receptors” de turistes.

³⁶ Les sentències, sobre la qüestió dels guies turístics han estat diverses, destaquen fonamentalment les que han condemnat a quatre països: Itàlia (Sentència de 26-2-91 Aff. C-180/89Rec. 1991 de p I-709), França (Sentència de 29-2-91 Aff. C-154/89Rec. 1991 de p I-659), Grècia (Sentència de 26-2-91 Aff. C-198/89Rec. 1991 de p I-735), i Espanya (Sentència de 22-3-94 Aff. C-375/92).

La necessitat d'adaptar les corresponents reglamentacions nacionals de guies de turisme després de les reiterades sentències condemnatòries als països eminentment "receptors" era ineludible després de que els serveis de la Comissió instessin de forma clara als òrgans nacionals competents.

Tanmateix, aquest procés de canvi es troba quasi finalitzat a Espanya, on la major part de CCAA han adaptat les seves normatives sobre guies de turisme al contingut de les sentències del TJCE.

A Catalunya, després d'un llarg procés de negociació amb els sectors afectats entrà en vigor el Decret 5/1998, de 7 de gener, sobre l'activitat de guia de turisme (DOGC núm. 2555, de 13.01.1998).

La definició de les activitats dels guies de turisme ha estat al llarg dels anys pràcticament immodificable, mantenint-se amb petites modificacions de forma molt semblant en la pràctica totalitat de reglamentacions.

El Decret 5/1998 defineix l'activitat de guia de turisme com aquella que té per objecte la prestació de manera habitual i retribuïda de serveis d'informació en matèria cultural, artística, històrica i geogràfica, ecològica, prestats a turistes en les seves visites amb la finalitat d'informar-los dels recursos turístics (art. 1).

La nova reglamentació simplifica de forma molt substancial la classificació dels guies de turisme, considerant l'existència d'una única figura, la de guia de turisme i desapareixent, a la vegada, la triple classificació contemplada en el Decret 210/89, d'1 d'agost (DOGC núm 1195, de 18.9.1989). Aquesta unificació, que alguns han considerat necessària, es produeix també al definir l'àmbit d'habilitació.

El Decret 5/1998 considera, d'acord amb el contingut de les sentències del TJCE, com a àmbit únic d'actuació dels guies de turisme: "Els monuments i els conjunts històrics en els recintes dels quals és imprescindible disposar de l'habilitació, són els declarats béns culturals d'interès nacional pel Departament de Cultura. Els museus en els recintes dels quals és imprescindible disposar de

l'habilitació són els inscrits en el Registre de museus de Catalunya, depenent del Departament de Cultura" (art. 2 i 3).

Per conseqüent, després de l'entrada en vigor de l'esmentat Decret, la Generalitat de Catalunya ha donat compliment a les modificacions plantejades pels serveis jurídics de la Comissió Europea alhora d'adaptar les seves disposicions sobre guies de turisme a les sentències del TJCE sobre la "qüestió dels guies turístics".

En el marc de Llibre Blanc sobre la realització del mercat interior (1985) es plantejà alhora i, amb una clara incidència en el desenvolupament turístic, el sector dels transports com a clau dins del procés de construcció del mercat interior. La importància de la Política Comuna de Transports (PCT) ha estat ja analitzada en un dels capítols d'aquesta Tesi Doctoral, encara que cal fer una especial referència al que suposà el Llibre Blanc pel futur desenvolupament de la PCT.

El Llibre Blanc, fou desenvolupat en els aspectes referents al transport, al novembre de 1985 pel Consell, amb l'aprovació de tres orientacions essencials i un programa de treball, l'anomenat "Master Plan"³⁷.

El Master Plan fixava els objectius que havien d'aconseguir-se abans del 31 de desembre de 1992 i afectava no només a l'organització dels mercats de transports terrestres, sinó també a les de transports marítims i aeris. Els objectius perseguits són:

- La creació d'infraestructures d'interès comunitari.
- La reducció dels controls.
- La millora de la seguretat.

³⁷ Les grans orientacions es centraven especialment en els següents punts:

- La creació d'un mercat lliure (sense restriccions quantitatives) abans de l'any 1992.
- L'augment dels contingents bilaterals i de les quotes comunitàries.
- L'eliminació de les distorsions de competència.

La consecució d'aquests objectius, suposava pel sector turístic europeu un notable avenç, ja que la creació de nous accessos, la modernització dels existents, la reducció dels controls, l'augment en els nivells de seguretat, ..., i en definitiva la creació d'una xarxa europea de comunicacions situen al sector turístic europeu i, per consegüent a la Unió Europea en un escenari molt atractiu per a nous desenvolupaments turístics i, a la vegada, per la consolidació dels destins turístics ja existents.

Les xarxes transeuropees (XTE) s'han convertit en els darrers anys en un dels objectius programàtics de la UE³⁸. Les xarxes són, en definitiva, grans projectes transfronterers en els sectors de les comunicacions, el transport i la distribució de l'energia. Entre els projectes prioritaris, cal destacar els que afecten a les xarxes de ferrocarrils d'alta velocitat, a les comunicacions per carretera i, en menor mesura als aeroports (Aeroport de Malpensa de Milà).

7.5. MERCAT INTERIOR, U.E.M. I TURISME.

L'aprovació al maig de 1985, pel Consell Europeu de Milà del "Llibre blanc sobre la realització del mercat interior" havia deixat pendent el tractament del procés d'integració econòmica³⁹.

El juny de 1988, el Consell Europeu reunit a Hannover va instituir un "Comitè per a l'estudi de la Unió Econòmica i Monetària", presidit per Jacques Delors, llavors president de la Comissió Europea⁴⁰.

L'informe proposava un pla de tres etapes que preveia, en primer lloc una major coordinació de les polítiques econòmiques i monetàries per així fer possible la creació d'una moneda única i un Banc Central Europeu.

³⁸ Aquesta clara importància es va posar de manifest en la cimera de caps d'Estat i de govern celebrada a Brussel·les al desembre de 1993, al considerar les XTE dins d'un determinat estatus de política prioritària, que fou reafirmat en el mateix Llibre Blanc de la Comissió sobre creixement, competitivitat i empleu.

³⁹ Des de mitjans dels anys 60, els estudis sobre la creació d'una Unió Econòmica i Monetària (UEM) havien estat cada cop més importants, ja que amb la creació d'aquesta es podia donar una major garantia d'estabilitat monetària, essent a la vegada suport ineludible per al mercat comú.

⁴⁰ L'informe que fou aprovat per unanimitat i presentat l'abril de 1989, definia l'objectiu de l'UEM en aconseguir la completa liberalització dels mercats financers, la convertibilitat total e irreversible de les monedes, la fixació irrevocable de les paritats lligada a l'eliminació dels marges de fluctuació i, eventualment, la substitució de les monedes nacionals per una moneda única.

La importància de l'anomenat "informe Delors" es manifestà en la posta en marxa de la primera etapa de la UEM que seria aprovada en el Consell Europeu de Madrid, de juny de 1989.

Per conseqüent, el procés cap a la UEM s'iniciava al juliol de 1990 (primera fase), seguint el curs establert (1 de gener de 1994, segona fase), malgrat que la recessió i crisi econòmica de 1992 i 1993 van retardar l'inici de la tercera fase, prevista per l'1 de gener de 1997, a l'1 de gener de 1999.

Tanmateix, amb l'inici de la tercera fase, en la qual hi participen 11 dels 15 Estats membres de la Unió Europea, el sector turístic es troba directament implicat d'aquesta nova dinàmica.

És important ressaltar que la posta en marxa de la UEM no es més que el reflex dels èxits aconseguits en el procés de realització del mercat interior, del qual el sector turístic ha aconseguit, tal com hem pogut demostrar, considerables avantatges per al seu millor desenvolupament dins de la UE. La moneda única, l'euro, representa en aquest cas un pas més en la construcció d'aquest mercat interior.

La UEM es constitueix, en definitiva, en una nova "política turística" que propicia un important i necessari canvi d'escenari per al sector turístic⁴¹, les seves empreses, activitats i professió.

La introducció de l'euro afavorirà sobretot l'expansió del sector turístic europeu. Per a l'ex – Director General de Turisme de la Generalitat de Catalunya, Josep Cerveró, les implicacions de l'euro en el sector turístic es traduiran en: "un augment de la competència i en la reducció de costos, afavorint l'oferta i la demanda de serveis"⁴².

⁴¹ CERVERÓ PUIG, J. "L'Euro: què suposa la seva entrada en vigor i les seves repercussions en el sector turístic". Universitat de Vic. Jornada "L'Euro, un repte per al sector turístic". Vic, 20-4-99.

⁴² CERVERÓ PUIG, J. "L'Euro: què suposa ...". cit.

Per a les empreses turístiques, aquest nou entorn econòmic genera una clara necessitat de planificació i adaptació, en funció dels seus interlocutors, fent-se imprescindible portar a terme un intens procés de formació⁴³.

En termes generals, la introducció de l'euro ha de resultar beneficiosa per al turisme internacional ja que el beneficia de forma considerable. La desaparició de les diverses monedes nacionals permetrà als ciutadans europeus planificar els seus viatges amb molta més antelació, sense haver de sotmetre's al risc i a les conseqüències de depreciacions sovint inesperades⁴⁴.

No obstant, tot aquest conjunt de condicions favorables per al sector turístic poden no ser-ho tant en el cas concret del nostre país. Quan es fa referència al que suposen els costos de l'euro per a la banca, inevitablement es fa esment a la pèrdua per comissions de canvi, però sovint oblidem el fet de que aquesta activitat l'exerceixen encara avui, un nombre d'oficines de canvi que proliferen a l'estiu, moltes vegades instal·lades dins dels propis hotels o agències de viatges⁴⁵.

En aquest sentit, no seria gens arriscat pensar que alguns llocs de treball poden estar en perill, ja que el volum de negoci generat per les monedes "no UEM" es veurà reduït de forma considerable.

D'altra banda, i encara que afortunadament certes coses estan començant a canviar, el nostre continua essent un país localitzat en la captació del turisme

⁴³ ALFONSO, R. "L'EURO i les empreses i activitats turístiques". Col·legi de Tècnics d'Empreses i Activitats Turístiques de Catalunya. Barcelona, 19-3-97.: "La introducció de l'euro afavorirà de forma especial a:

- Els turistes europeus, que es beneficiaran de l'eliminació de les comissions de canvi i, a la vegada, dels tipus aplicats a la compra i a la venda de divises.
- Els turistes no europeus, ja que en les seus viatges i vacances a Europa evitaran canviar divises tant sovint. Aquesta situació afavorirà, de forma especial, als països de la UEM, que esdevindran una destinació més atractiva.
- Els costos dels operadors turístics relacionats amb el canvi de moneda desapareixen (assegurances i comissions de canvi)".

⁴⁴ ARCARONS SIMON, R. "El turismo en la hora del euro". La Voz de la Hostelería y del Turismo. Núm. 6. 1-11-97, p. 4. : "Del mateix modes, si pretén realitzar un períple per diferents països, podran oblidar-se de l'enutjós moneder ple de les diferents monedes i bitllets de les nacions que van a visitar, així com de totes aquelles monedes que no hagin pogut ser gastades (les entitats financeres no admeten el canvi d'aquestes monedes que sempre sobren en tot viatge).

⁴⁵ MORA PUIGVÍ, A. "Influència de l'Euro sobre les PIMES turístiques". Universitat de Vic. Jornada "L'Euro, un repte ...". cit.

de masses. Per aquest tipus de turisme, el cost es un factor d'elecció fonamental.

El nostre ha estat tradicionalment país de moneda dèbil, el que entre d'altres coses ha permès mantenir els costos unitaris de la ma d'obra (el turisme, com tot el sector serveis, és intensiu en aquest recurs) comparativament amb els nostres veïns del Nord.

L'euro facilita la comparació de preus entre destins turístics en els 11 països de la UEM, però n'elimina la possibilitat de devaluacions competitives, mentre altres països receptors de turisme de masses (Grècia, Marroc, Tunísia, Croàcia, etc.) mantenen la capacitat de devaluar les seves monedes⁴⁶.

Per consegüent, en l'àmbit comunitari s'han portat a terme diferents accions per tal de coordinar els diferents agents turístics afectats⁴⁷. Aquestes accions varen comportar la celebració de la conferència "Euro y Turisme", que organitzada per la Comissió Europea es va celebrar del 16 d'octubre de 1998 a Brussel·les, reuní els actors institucionals, tant públics com privats implicats en la transició de la moneda única en les activitats del turisme.

La conferència "Euro i Turisme", posà de manifest una primera aproximació del sector turístic a l'euro, fonamentada en: adaptació inevitable, transició tranquil·la i oportunitats de negoci. L'informe presentat per la Comissió posà de manifest el fet de que el sector turístic és on els pagaments en forma escriptural (targetes de crèdit, xecs, xecs de viatge, etc.) estan més extensos i representen més del 50 per 100 de la despesa.

⁴⁶ GUILLÉN, M. "L'Euro i el Turisme". Butlletí de l'Euro. núm. 13. Gener 1999. Cambra de Comerç de Barcelona.: "El fet de no disposar del mecanisme de canvi per atreure el turisme no suposa una pèrdua de mercat si s'inverteix en formació i es perfeccionen els productes turístics amb el suport de les noves tecnologies per adequar-los a les preferències i a les característiques culturals dels clients. A més, es considera que el manteniment del tipus d'IVA reduït que té el sector supera amb importància els beneficis puntuals d'un potencial increment de turistes com a conseqüència de la devaluació".

⁴⁷ El maig de 1997, es convocà a Brussel·les una taula rodona que aplegà diferents interlocutors i experts del sector turístic, sorgint el grup de treball "euro-turisme", que integrà representants del sector turístic, dels principals operadors de mitjans de pagament escriptural, del sector bancari i dels departaments de turisme dels estats membres.

Per consegüent, tenint en compte que l'euro serà utilitzable només mitjançant aquests instruments de pagament durant l'anomenat període transitori (1999-2002), les empreses haurien d'adaptar-se lo més aviat possible a la moneda única⁴⁹.

Les relacions entre operadors turístics, també es veuran afectades per l'entrada de l'euro, les conclusions de la conferència europea destaquen que l'adaptació serà diferent segons els tipus i característiques d'operadors turístics de que es tracti⁵⁰.

El conjunt d'actuacions portades a terme dins del procés de construcció del Mercat Interior s'han vist més consolidades amb l'entrada de l'euro, al mateix temps que es configura una regió europea formada per diferents països que funcionarà amb una mateixa moneda. No hi ha dubte que aquesta és una de les repercussions més interessants d'aquesta "política turística", ja que una part molt important d'Europa podrà actuar com a destinació turística enfront d'altres destinacions.

Així doncs, i encara que pugui semblar reiteratiu, no és menys cert que serà imprescindible dedicar els majors esforços possibles en cercar un turisme de major qualitat, diversificar l'oferta turística, intensificar les campanyes de promoció en els països "no UEM", redimensionar les empreses del sector i cercar aliances amb els tour operadors estrangers, dels que el turisme del nostre país segueix en un grau de dependència sovint excessiu.

⁴⁹ EDITUR. "El euro, todavía un desconocido". 23-30/10-98. núm. 2015-2016. "Segons l'estudi, el 28,1% dels europeus paguen les seves vacances abans de sortir de vacances amb targetes de crèdit i, una vegada en el lloc de destí aquest percentatge augmenta al 36,5%. Les conclusions de la CE indiquen que *cada vegada sembla més probable que apareixi una forta demanda de serveis turístics etiquetats en euros al 1999, en particular per raons de facilitat per al turista-consumidor*".

⁵⁰ GUILLÉN, M. "L'Euro i ...". cit. "Es preveu que els contractes es facin progressivament en euros, tot i que el ritme d'adaptació serà diferent:

- Contractes entre operadors de la zona euro. Estan negociats en les monedes nacionals fins a l'estiu del 2000, ja que els contractes entre els "majoristes" i els "corresponsals" a destinació es negocien dos anys per endavant.
- Contractes entre operadors de la zona euro i operadors de països tercers. Per a la majoria de països, la moneda de referència és actualment el dòlar, és possible que poc a poc l'euro comenci a utilitzar-se en els contractes amb destinacions concretes.
- Contractes entre "majoristes" de països que no pertanyen a la zona euro i els "corresponsals" de la zona euro. Aquests contractes es negocien fins ara en moneda local, tot i que s'espera una introducció progressiva de l'euro, que l'1 de gener del 2002 serà completa".

8. LA POLÍTICA DE PROTECCIÓ ALS CONSUMIDORS: ELS TURISTES TAMBÉ SÓN CONSUMIDORS.

Una premissa bàsica de qualssevol dret del turista es la llibertat de desplaçament, la facultat d'anar i tornar, de moure's d'acord amb els seus interessos per a tot el territori de la Unió Europea. A més a més, el turista pot ser considerat com a usuari dels serveis d'empreses turístiques; en aquest cas tindrà dret a ésser informat de la forma deguda i suficient sobre els requisits legals i reglamentaris per tal de que pugui exercir aquesta llibertat de desplaçament.

Els ciutadans de la Unió Europea s'estan beneficiant cada cop més del procés de construcció, consolidació i desenvolupament del mercat interior. En aquest context, la supressió de les formalitats, fronteres interiors i l'eliminació dels obstacles tècnics i fiscals al comerç, defineix un procés constant d'obertura de mercats conduint-los a uns majors nivells de competència.

Resulta evident que, l'aparició del turisme de masses comportà la concentració d'empreses privades que passaren a configurar poderosos grups empresarials que ocupaven una posició de predomini que els hi permetia imposar les seves condicions no només als petits empresaris sinó també als turistes. La debilitat i vulnerabilitat del turista es veia incrementada de forma molt important pel simple fet de trobar-se fora del seu lloc habitual de residència.

Es per això que, per tal de fer front a aquestes especials circumstàncies, en les que es troba el turista europeu, la Unió Europea i els es seus estats membres han aprovat al llarg dels anys tot un conjunt de directrius per a que el turista europeu tingui la protecció suficient en el moment que realitza les seves vacances, ja siguin en territori comunitari o fora d'aquest.

Els consumidors europeus apareixen en aquest nou escenari del mercat interior com a beneficiaris directes de tot aquest procés, ja que disposen d'una

major oferta de béns i serveis, tots ells, d'una més alta qualitat i a uns preus més competitius.

No obstant, cal que els consumidors siguin cada cop més conscients que aquest gran mercat de béns i serveis és un mercat segur, que no suposa perills i, que, en tot cas, existeixen mitjans idonis per a poder obtenir la reparació dels danys ocasionats en el cas de que aquests s'arribessin a produir. Per consegüent, els turistes com a consumidors que són en surten també beneficiats si més no en la mateixa intensitat que en d'altres sectors econòmics.

Les accions de la UE en matèria de protecció als drets dels consumidors no sempre ha tingut la mateixa intensitat. El Tractat de Roma (TCE) no contemplà mesures específiques que fessin referència a la política de protecció dels consumidors¹.

Tanmateix, el creixement de les organitzacions de consumidors sorgides a Europa durant els anys seixanta i la imperiosa necessitat de donar un major suport social a la integració, unit al necessari procés per a portar a terme l'eliminació de les barreres tècniques, varen determinar que tota aquesta problemàtica fos plantejada en el si de la Cimera de París de Caps d'Estat i de Govern d'octubre de 1972. De la Cimera de París sorgí un clar mandat a les institucions comunitàries per tal de preparar un programa per enfortir i coordinar les mesures de protecció al consumidor.

Les conseqüències d'aquesta primera Cimera "consumerista" no trigarien en arribar, ja que el Consell de Ministres aprovà a l'abril de 1975 el primer programa de protecció e informació als consumidors².

¹ No obstant, la necessitat de portar a terme el procés d'integració europea requeria d'un major impuls en tot allò que fes referència a l'eliminació de barreres tècniques i psicològiques al comerç, va fer necessària la intervenció de la Comunitat amb mesures sobre "harmonització vertical" d'especial interès per als consumidors, a l'empara dels articles 100 i 235 del TCE. Per consegüent s'aprovaren normes sobre diversos productes, com aliments, medicaments, substàncies perilloses, tèxtils, aparells electrònics i vehicles de motor, relacionades, fonamentalment, amb la salut i seguretat dels consumidors.

² Resolució del Consell, de 14 d'abril de 1975, sobre un programa preliminar de la Comunitat econòmica europea per a la protecció e informació dels consumidors, publicat al DOCE C 92, de 25-4-75.

Els drets enunciats en aquest primer programa varen recollir les línies fonamentals que fins llavors havien estat la base inspiradora dels moviments consumeristes europeus i que començaven a configurar-se com a fonament de les polítiques nacionals dels Estats membres.

Aquests drets, s'han anat constituint, a la vegada, com a element vertebrador de la política comunitària dins d'aquests àmbits. Els drets així definits són:

1. Dret a la protecció de la salut i la seguretat dels consumidors.

Els productors només poden comercialitzar els béns que no atemptin contra la seguretat dels consumidors. Per conseqüent, s'exigeix l'establiment de requisits de seguretat, informació sobre els riscos potencials, així com la protecció dels consumidors contra els danys físics.

2. Dret a la protecció dels interessos econòmics dels consumidors.

Els consumidors de béns i serveis han de ser protegits contra determinats abusos dels venedors, particularment tots aquells que fan especial referència a les condicions abusives en la contractació, condicions abusives en els crèdits, productes defectuosos, serveis insuficients, publicitat enganyosa, etc.

3. Dret a la reparació dels perjudicis patits.

Els consumidors han de rebre l'assessorament i l'assistència necessària en tots aquells casos que es vegin obligats a presentar qualsevol tipus de reclamació per productes defectuosos o per danys i perjudicis resultants de l'ús de béns i serveis.

En tots aquests casos és necessari que els procediments siguin, en la mesura de lo possible, senzills, accessibles, poc costosos i ràpids per tal de poder solucionar amb la major brevetat possible qualsevol tipus de queixes i reclamacions.

4. Dret a la informació i a l'educació.

Els consumidors han de disposar de la informació suficient per tal de poder escollir amb suficients garanties els béns i serveis que els hi siguin oferts. Per conseqüent, és necessària una informació objectiva sobre les condicions d'ús, característiques, assegurances i preus dels béns i serveis disponibles

5. Dret a la representació i la participació.

Els consumidors i les seves organitzacions han de ser consultats i escoltats, essent presents en qualsevol tipus de procediment que d'una u altra forma puguin afectar als seus interessos per a la protecció e informació als consumidors, ja siguin aquests sobre assumptes d'àmbit local, nacional o comunitari.

La participació dels consumidors i usuaris en els procediments d'àmbit comunitari es troba avui, si cap més reforçada, ja que aquestes "competències consumeristes" tenen cada cop més un cert caràcter horitzontal, al abastir sectors de la més gran varietat: alimentari, transport, turisme, competència, medi ambient, serveis financers, etc.

Els articles 100A i 100B, que foren introduïts per l'A.U.E. marcaren un canvi substancial que comportà la inclusió explícita de la protecció dels consumidors com a una de les dimensions de l'aproximació de legislacions relacionada amb l'establiment del mercat interior³

És important ressaltar els canvis produïts en el denominat "reconeixement mutu", per consegüent, a partir de l'AUE, un producte o servei legalment comercialitzat en un Estat membre havia d'ésser acceptat per la resta d'Estats membres, sempre i quan aquests complissin les normes bàsiques de la UE en matèria de seguretat, higiene, etc.

El T.U.E. amb la introducció de l'article 129A, vingué a contribuir a un major "reforçament de la protecció dels consumidors" i a "l'elevació de la qualitat de vida" que s'havia portat a terme des dels seus inicis. L'article 129A estableix de forma clara que, la Comunitat contribuirà a que en l'àmbit europeu es pugui arribar al més alt nivell de protecció dels consumidors, i tot això mitjançant:

- Mesures que puguin ésser adoptades en funció de l'article 100A en el marc de la realització del mercat interior.
- Accions concretes que donin suport i complementin la política portada a terme pels Estats membres per tal de protegir la salut, la seguretat i els interessos econòmics dels consumidors i de garantir una informació adequada.

³ La importància política que es començà a donar a la política de consumidors de la Unió Europea, tingué el seu reflex directe al crear la Comissió Europea (1989) un servei autònom dedicat a la política de consumidors, aquest servei es convertí en Direcció General (XXIV) de ple dret al 1995, amb els següents objectius:

- Vetllar per que es tinguin en compte els interessos dels consumidors en la definició d'altres polítiques de la Unió Europea;
- Millorar la transparència del mercat;
- Millorar la seguretat dels productes i els serveis posats a disposició dels consumidors en el context del mercat interior;
- Reforçar la confiança dels consumidors, millorant sobretot els intercanvis d'informació;
- Desenvolupar els sistemes de diàleg entre la Comissió i les organitzacions que representen als consumidors.

Les accions de la U.E. en matèria de consumidors s'han estructurat des de l'aprovació del primer programa de protecció e informació dels consumidors⁴, en la forma de plans d'acció triennals, dels quals foren aprovats tres, que cobrien els següents períodes: 1990-1992, 1993-1995 i 1996-1998⁵.

En el pla més recent, titulat Prioritats de la política dels consumidors 1996-1998 (COM (95) 0519), la Comissió canvià en certa manera la seva estratègia.

La definició del nou pla d'accions no senyala específicament als turistes com a una de les categories prioritàries, encara que al definir cadascuna de les accions que havien de ser adoptades per a la consecució dels objectius generals de la política de consumidors, reforçà i garantí una major protecció dels interessos dels turistes, en la mesura en que la major part de les accions a emprendre afecten de forma molt especial a aquests, establint-se les prioritats necessàries per tal de portar a terme aquestes accions⁶.

La política de protecció dels consumidors es fa necessària per a poder afavorir i fer possible els avenços en el terreny de la integració econòmica, que genera, a la vegada, notables avantatges per als consumidors, així com contrarestar alguns dels problemes propis derivats de la mateixa integració.

⁴ Resolució del Consell, de 14 d'abril de 1975, cit.

⁵ Els dos primers plans tingueren com a principal objectiu la potenciació de la confiança dels consumidors en el Mercat Interior, fent possible, a la vegada, l'aprofitament dels seus avantatges, i propiciant la integració de la política de consumidors en la resta de polítiques comunitàries.

⁶ La Comissió establí les següents prioritats d'acció:

- Millorar la informació i l'educació dels consumidors;
- Completar, revisar i mantenir actualitzat el marc que garanteixi que els interessos dels consumidors siguin considerats de forma plena en el Mercat Interior;
- Els serveis financers des del punt de vista dels consumidors;
- La protecció dels interessos dels consumidors en la prestació de serveis essencials d'utilitat pública;
- Mesures que permetin als consumidors beneficiar-se de les oportunitats que ofereix la Societat de la Informació;
- Mesures per augmentar la confiança del consumidor en els productes alimentaris;
- Fomentar un sistema pràctic per aconseguir un consum sostenible;
- Reforçar i augmentar la representació dels consumidors;
- Donar suport als països de l'Europa central i oriental en el desenvolupament de polítiques de consum;
- Consideracions en matèria de política del consumidor en els països en desenvolupament.

Els problemes que es generen en el procés d'integració venen donats per la modificació de la localització geogràfica dels productors i per l'augment de l'amplitud de l'oferta de béns i serveis. Per conseqüent, el consumidor es troba en una situació en la que els riscos es veuen augmentats de forma considerable, a la vegada que, creix la seva vulnerabilitat.

Dins d'aquest marc, es troben clarament definits el desenvolupament del turisme i, els turistes, en tant que consumidors. Cal considerar que la major part dels serveis turístics acostumen a trobar-se a certa distància del lloc d'adquisició, i quasi sempre seran prestat en el territori d'un altre Estat.

D'altra banda, aquests serveis són abonats abans de que es produeixi la seva prestació, depenent la decisió del consumidor de la informació que li sigui proporcionada per l'agència de viatges sobre aquests serveis.

Els Estats membres de la UE, les mateixes regions europees, comunitats autònomes, "landers", etc, no sempre han tingut un tractament homogeni a l'hora de definir les condicions i característiques en que s'han de desenvolupar les empreses i activitats turístiques, probablement fruit dels diferents "interessos turístics" ("emissors" o "receptors") i de la mateixa tradició vinculada a un cert intervencionisme turístic dels Estats dels Sud d'Europa. Aquests diferents plantejaments s'han vingut manifestant durant aquest llarg procés de polítiques turístiques no sempre convergents, cap a una major coordinació del turisme a la UE.

8.1. ELS TURISTES TAMBÉ SÓN CONSUMIDORS.

És evident que en un "mercat turístic interior" el turista cal que posseeixi en el moment de la seva sortida el màxim possible d'informació sobre totes aquelles qüestions que se li puguin plantejades, ja sigui en relació a la decisió sobre el destí turístic on pensa passar les seves vacances o les condicions i característiques dels allotjaments o les característiques dels denominats serveis complementaris, etc.

Tanmateix, es planteja la necessitat ineludible de garantir al turista que el seu viatge es realitzarà sense inconvenients i no es veurà exposat a riscos que hagin estat provocats per una manca d'informació sobre els seus drets⁷.

En aquest sentit, tal com han vingut plantejant les institucions comunitàries en reiterades ocasions⁸, per poder portar a terme un desenvolupament del turisme harmoniós, la satisfacció de les necessitats dels turistes es planteja com quelcom ineludible, així com el millor accés a les oportunitats turístiques.

El turista quan viatja ha de poder aprofitar al màxim les oportunitats turístiques que es posen al seu abast, i sense una informació suficient i, una major protecció de la seva seguretat personal i dels seus drets jurídics i econòmics aquest objectiu es planteja difícil.

L'art. 4.2. f) del Pla d'Acció Comunitària a favor del turisme⁹, era clar en aquest sentit, al considerar com a una de les mesures prioritàries d'aquest pla triennal en matèria turística el "subministrament d'una major informació i de més gran protecció al consumidor, en quan a turista". El tercer programa sobre protecció e informació dels consumidors¹⁰ (1993-1995), aprovat el juliol de 1993, coincidint amb el pla d'acció, definia com a fonament principal de les seves accions continuar aprofundint en la millora dels quatre principals drets del consumidor:

- La salut i la seguretat.
- La informació del consumidor.

⁷ En aquest sentit, es pronuncià la Comissió en la seva Comunicació al Consell: Política Comunitària de Turisme, DOCE C 115, de 30-4-84, pp. 199-200. cit. La Comissió, en el marc de la política a la informació i protecció als consumidors realitzà un cert nombre d'estudis (cit.) per tal d'avaluar els serveis prestats per les agències de viatges i tour operators als consumidors, contemplant la possibilitat de presentar diferents directives sobre aquestes matèries. D'aquestes primeres, destaca la Directiva del Consell (90/314/CEE) de 13 de juny de 1990, relativa als viatges combinats, analitzada en el capítol 2 d'aquesta Tesi i que ha suposat una de les primeres realitats d'aquesta incipient "política turística" de la UE.

⁸ Informe de la Comissió, al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, sobre mesures comunitàries que han afectat al turisme al 1994 (Decisió del Consell 92/421/CEE), COM(96) 29 final, de 5-2-96; Informe de la Comissió, al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, sobre mesures comunitàries que afecten al turisme (1995/96), COM(97) 323 final, de 2-7-97; etc.

⁹ Decisió del Consell (92/421/CEE), de 13 de juliol de 1992, cit.

¹⁰ Resolució del Consell, de 14 d'abril de 1975, cit.

- La representació.
- La protecció dels drets econòmics i jurídics dels consumidors.

Des de que l'any 1975 es posà en marxa el primer programa sobre protecció e informació dels consumidors s'han anat produint tota una sèrie de directives que conseqüentment els Estats membres han anat transposant, un petit nombre d'aquestes han incidit de forma important en el desenvolupament del turisme i en les mateixes estructures i organitzacions locals i nacionals dels mateixos Estats membres.

D'aquestes directives "turístiques", probablement la més transcendent és la que afecta als denominats "viatges combinats", ja desenvolupada en el capítol 3 d'aquesta Tesi. La importància del viatge, de les vacances, del transport, etc, per al consumidor/turista es veu reafirmada en la major part d'aquestes directives "turístiques" que han anat configurant aquests "mínims" de protecció al consumidor en el marc d'aquesta especial política de consumidors/política de turisme.

8.2. LES DIRECTIVES "TURÍSTIQUES" DE CONSUM.

Les institucions comunitàries, han portat a terme encara que de forma molt escadussera des dels seus inicis diversos treballs en relació a la protecció dels interessos dels turistes. Els ciutadans de la Unió Europea poden viatjar lliurement a tots els Estats membres de la UE sense cap altre restricció que posseïr un carnet d'identitat o passaport vàlids.

Així, cada any són més els ciutadans europeus que passen les seves vacances dins de la UE, gaudint de drets i facilitats, alhora que disposen de determinades facilitats i garanties que les institucions comunitàries han anat reconeixent al llarg dels anys.

De fet, la UE ha anat incorporant a la seva política de consum la protecció de determinats aspectes que afecten als turistes com a consumidors, per tal de

portar a terme una adequada protecció dels seus drets garantint-ne el seu compliment. Particularment, aquestes garanties s'han vist corroborades en l'adopció de diferents mesures que es refereixen als següents aspectes:

- Millora de la informació dirigida als turistes. L'objectiu d'aquestes mesures es el d'incrementar el coneixement dels propis drets dels turistes, d'acord amb la legislació comunitària vigent.
- Avaluació de problemes concrets considerats d'importància general. La importància d'aquesta avaluació es fa palesa al afectar de forma notable els interessos econòmics i de seguretat dels turistes que trobant-se fora del seu domicili habitual veuen amb impotència com les seves vacances es poden veure malmeses per tot tipus d'irregularitats.
- Consolidació d'instruments legals que milloren la protecció del consumidor a nivell comunitari i que beneficien de forma especial als turistes.
- Adopció de diferents plans d'accions sobre política de protecció del consumidor; que si be no tracten de forma específica al turista com a categoria principal la seva aplicació suposa un augment de totes aquelles garanties que suposen una major seguretat per al turista europeu alhora de decidir el destí de les seves vacances, així com en tot allò que pot afectar al viatge i al desenvolupament d'aquest.

D'acord amb aquestes principis la Unió Europea ha adoptat diferents mesures que de forma particular afecten al desenvolupament del turisme europeu i, als interessos dels turistes/consumidors.

8.2.1. DIRECTIVA SOBRE VIATGES COMBINATS.

El consumidor europeu acostuma a trobar-se davant la decisió d'adquirir un viatge, per tal de gaudir d'unes vacances o simplement per raons de treball, familiars, etc, amb el fet de que ha de pagar la totalitat dels serveis contractats abans de beneficiar-se d'aquests.

Durant anys, els consumidors europeus gaudien de drets diferents enfront d'aquesta situació ja que la protecció dels seus drets davant del viatge depenia exclusivament de les pràctiques i legislacions nacionals.

La Directiva sobre viatges combinats¹¹, establí unes normes mínimes per tal de poder aproximar les legislacions sobre vacances organitzades, viatges organitzats i circuits combinats, establint una normativa comuna¹², i creant, a la vegada, un conjunt de normes mínimes de protecció als consumidors per així poder harmonitzar unes condicions que fossin comparables en tots els Estats membres¹³.

Aquesta directiva forma part de les mesures encaminades a la creació d'un mercat comú de serveis, ja que permet als operadors turístics establir-se en qualsevol dels Estats membres per tal de poder oferir els seus serveis als consumidors¹⁴.

D'altra banda, els consumidors poden gaudir, en el cas de comprar els seus viatges combinats, de condicions semblants en qualsevol dels Estats membres, sense que el lloc on comprin aquests viatges pugui ser determinant a l'hora de

¹¹ Directiva 90/314/CEE, cit.

¹² La intervenció de la Comunitat en matèria dels denominats "viatges combinats" es portà a terme amb mesures sobre "harmonització vertical", a l'empara dels articles 100 A del TCE. Per conseqüent el Consell adoptà, el 13 de juny de 1990, una directiva sobre viatges, vacances i circuits combinats, per tal de fer possible la realització del mercat interior en aquest sector.

¹³ ROIG I PRATS, Glòria: Agències de Viatges, viatges combinats: riscos calculats?. EUHT CETT. Barcelona, 1998. pp. 186-188 "... és evident que els canvis produïts, sense dubtes molt importants, són conseqüència de la democratització del viatge i dels canvis demogràfics i socioculturals produïts en els darrers anys; així com de, la conversió del turisme en una de les primeres activitats econòmiques a nivell mundial ...".

¹⁴ Entre 1979 i 1981, els experts designats per la Comissió realitzaren uns informes sobre la responsabilitat dels turoperadors i les agències de viatges i sobre el mercat europeu de viatges "a forfait" i, tenint en compte les conclusions a les quals varen arribar, seguint les iniciatives dels representants dels consumidors es posà en marxa el procés que portaria a una nova regulació dels "viatges combinats".

gaudir de majors o menors condicions pel que fa als elements integrants del viatge, com succeïa amb anterioritat a l'entrada en vigor de la directiva¹⁵.

Des de la seva entrada en vigor, la Directiva 90/314/CEE va suposar notables canvis en el funcionament del mateix sector turístic europeu, i de la mateixa manera sobre el nostre sector turístic¹⁶, tal com hem pogut analitzar en el capítol 2 d'aquesta Tesi. Els canvis produïts en la política de protecció dels consumidors es poden resumir en:

- Una major clarificació dels drets dels consumidors a l'hora del viatge;
- Una més gran harmonització dels drets dels consumidors en la legislació i organització turística dels Estats membres.

No obstant, cal ressaltar que les legislacions nacionals poden adaptar o conservar les lleis més favorables als consumidors sobre els "viatges combinats" per tal de protegir de forma més plena als consumidors, ja que la Directiva sobre viatges combinats es troba dins de les denominades "de mínims".

8.2.2. DIRECTIVA SOBRE PROPIETAT COMPARTIDA.

Moltes vegades els consumidors europeus s'han trobat amb nombrosos e importants problemes a l'hora de realitzar compra-vendes de caràcter immobiliari: sovint s'inverteixen considerables quantitats de diners en la compra o en l'adquisició d'immobles destinats a vacances i quan es tracta d'executar el

¹⁵ NEXOTUR.: Varis números de la revista, 21/27 juliol 1997, 1/7 setembre 1997. El mes de juliol de 1997 tingué lloc un debat organitzat per el rotatiu de premsa turística NEXOTUR on s'assenyalà el canvi profund de les actituds i processos com a conseqüència de l'entrada en vigor de la Directiva 90/314/CEE.

¹⁶ L'Associació Catalana d'Agències de Viatges (ACAV), organitzà el 12 de març de 1998 el Fòrum: Reflexions sobre l'impacte de la normativa de viatges combinats en les agències. El fòrum tingué com a base d'anàlisi la Directiva 90/314/CEE i la Llei de Viatges Combinats, i comptà amb la participació de M. Martín (Catedràtic de Dret Civil de la Universitat de Girona), F. Vicent (Catedràtic de Dret Mercantil de la Universitat Pompeu Fabra) i Ramon Arcarons (Professor titular de Dret del Turisme de l'EUHT CETT).

contracte els problemes que es plantegen són nombrosos i a voltes difícils de resoldre¹⁷.

La Directiva sobre la protecció dels compradors en els contractes d'adquisició del dret d'ús de béns immobiliaris en règim de multipropietat, aprovada el 26-10-1994¹⁸, tractava de resoldre alguns d'aquests problemes vinculats a certes adquisicions de béns immobles¹⁹.

La Directiva es planteja com a instrument per a garantir el bon funcionament del mercat interior, al considerar que les excessives diferències entre les legislacions nacionals en matèria de "multipropietat" poden crear obstacles al bon funcionament del mercat interior, alhora que pot generar una certa manca de protecció dels drets dels consumidors, tenint en compte la creixent importància d'aquest subsector turístic²⁰.

La Directiva es refereix únicament a les disposicions relatives als contractes relatius, directa o indirectament, a l'adquisició d'un dret d'utilització d'un o més immobles en règim de temps compartit, fixant-se de forma especial en:

- La informació prèvia referent als elements constitutius del contracte i les condicions de transmissió de l'esmentada informació que han de rebre els consumidors;

¹⁷ L'informe de McMillan-Scott, Doc. A3-014/89 i resolució de 14 de setembre de 1989, DOCE C 256, del 9-10-1989, plantejava amb gran luxe de detalls els problemes que havien hagut d'afrontar molts d'aquests consumidors, fent especial incidència al fet de que la Comunitat encara no havia mostrat especial interès per aquesta situació. Es evident que, l'informe en qüestió encara no feia esment a la denominada "multipropietat" que encara no havia aparegut com a tal fenomen a Europa; encara que la preocupació per a la protecció dels drets dels consumidors en aquests àmbits es feia ja evident.

¹⁸ Directiva 94/47/CE, del Parlament Europeu i del Consell, DOCE L 2802/83, de 29-10-1994.

¹⁹ TORRENT I ROBLEDO, M. "La multipropietat" a La Vanguardia, del 13-4-1998: "Les empreses que comercialitzen els esmentats productes han utilitzat diverses formes per a captar als seus clients. En l'actualitat la més comuna consisteix en obtenir informació sobre ells mitjançant enquestes realitzades pel carrer o telefònicament, que els hi permet realitzar una selecció. Posteriorment, contactar amb les persones seleccionades comunicant que, d'entre tots les persones enquestades, els hi correspon un premi ... i quan les esmentades persones acudeixen a la cita, les empreses comercialitzadores, utilitzant un sistema de vendes molt agressiu i convincent, aconsegueixen que la majoria d'ells subscribeixin un document de compra-venda, entregant quantitats a compte, acceptant lletres de canvi pel total de l'import de la compra-venda o subscribint pòlisses d'alguna entitat de crèdit".

²⁰ EDITUR, núm. 1.967, de 21 de novembre de 1997: "La fórmula del temps compartit aporta a Espanya més d'un milió i mig de turistes cada any, amb una mitjana d'estada de nou nits. Espanya amb 450 complexos de multipropietat, es el segon país del món, després dels EEUU., en nombre de complexos turístics d'aquest tipus i un dels que major creixement de socis ha experimentat en els darrers anys."

- Els procediments d'anul·lació i retirada del contracte. Els consumidors disposen d'un "període de reflexió" de deu dies²⁰, quedant prohibit durant aquest "període de reflexió" que es puguin realitzar pagaments a compte.

Tanmateix, a més a més del "dret de resolució" que té el consumidor, qüestió no contemplada amb anterioritat a la seva entrada en vigor i que havia generat un gran nombre de problemes; la Directiva imposa al venedor una obligació bàsica d'informació, seguint els principis bàsics de la política de protecció dels drets dels consumidors europeus. Aquesta informació, contemplada en la Directiva com a una obligació bàsica i principal del venedor es desenvolupa en els següents apartats:

- El venedor estarà obligat a disposar, a favor de tot aquell que ho sol·liciti, d'un document informatiu en la llengua o en una de les llengües de l'Estat membre en que resideixi l'adquirent o en la llengua o en una de les llengües de l'Estat membre del que aquest sigui nacional, a elecció de l'adquirent, el qual haurà d'incloure determinats extrems d'interès per a l'adquirent (art. 3, 4 i annex);
- El contracte haurà de contenir obligatoriament i, per escrit, certes mencions que tenen per objecte informar a l'adquirent dels aspectes essencials d'allò que està adquirint (art. 4) i que es troben definits en l'annex de la Directiva.

La Directiva sobre propietat compartida, fou durant molts anys un motiu de preocupació de les institucions comunitàries, des de les primeres propostes del Parlament Europeu (1986), l'informe McMillan-Scott (1989),etc, fins a la mateixa preocupació dels Estats membres en trobar solucions a un problema

²⁰ Durant aquest període de deu dies el consumidor tindrà dret a resoldre el contracte, sense necessitat d'al·legar cap motiu o raó (art. 5.1. de la Directiva 94/47/CE).

que s'estava plantejant en molts destins turístics afectant a un nombre considerable de consumidors. Ara, amb la seva entrada en vigor els consumidors europeus veuen més protegits els seus drets, podent realitzar compra vendes d'immobles en règim de propietat compartida en altres Estats membres tenint assegurats els seus interessos jurídics i econòmics²¹.

8.2.3. DIRECTIVA SOBRE CLÀUSULES ABUSIVES EN ELS CONTRACTES CELEBRATS AMB ELS CONSUMIDORS.

La Directiva sobre clàusules abusives²² entrà a formar part del procés, iniciat per la Comunitat, de construcció de forma progressiva d'un mercat interior abans del 31 de desembre de 1992. És evident que, amb un cert retard la Directiva pretén aproximar les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres²³ sobre les clàusules abusives en els contractes celebrats entre professionals i consumidors (art. 1.1.).

En aquesta directiva s'estableix el principi de la prohibició i la nul·litat de totes les clàusules dels contractes celebrats amb els consumidors que es considerin abusives d'acord amb un certs criteris generals.

Segons la directiva, una clàusula que no s'hagi negociat individualment entre el consumidor i el subministrador pot ser considerada abusiva si, malgrat les exigències de la bona fe, crea un desequilibri significatiu entre els drets i obligacions de les parts que siguin derivació del contracte (art. 3).

En el cas de que, alguna d'aquestes clàusules figurés en el contracte, no seran oposables al consumidor, encara que el contracte seguirà essent

²¹ Encara que amb un cert retard (el dia 29 d'abril de 1997 es complia el termini per portar a terme la transposició), l'Estat Espanyol va portar a terme el procés de transposició de la Directiva 94/47/CE a través de la Llei 42/1998, de 15 de desembre, sobre drets d'aprofitament per torn de béns immobles d'ús turístic i normes tributàries. BOE núm. 300, de 16 de desembre de 1998.

²² Directiva 93/13/CEE del Consell, de 5 d'abril, sobre clàusules abusives en els contractes celebrats amb consumidors, DOCE L 095, de 21-4-1993. Aquesta directiva s'aplica a tots aquells contractes conclusos després del 31 de desembre de 1994 i, entrà en vigor l'1 de gener de 1995 en tots els Estats membres de la Unió.

²³ La intervenció de la Comunitat es produeix a l'empara: de l'article 100 A del TCE, en funció de la disparitat existent entre les legislacions dels Estats membres que regulen les clàusules abusives en els contractes amb consumidors; i dels dos programes comunitaris de protecció e informació dels consumidors, contra les clàusules contractuals abusives (DOCE D 159, de 17-6-1991).

obligatori per a les parts en els mateixos termes, sempre hi quan pogués subsistir sense les esmentades clàusules.

Per tal de facilitar l'apreciació d'aquestes clàusules abusives per a les jurisdiccions nacionals, la directiva estableix en el seu annex un llistat indicatiu de clàusules que poden considerar-se abusives, de les que destacarem les següents:

- Clàusules que limiten de manera inapropiada la responsabilitat legal del subministrador;
- Clàusules que permeten al subministrador modificar de forma unilateral les clàusules del contracte, sense raó vàlida estipulada en el contracte;
- Clàusules que suprimeixen o posen obstacles a l'exercici d'accions legals o restringeixen determinades vies de recurs per als consumidors;
- Clàusules que permetin que el subministrador retingui les quantitats abonades pel consumidor, si aquest renúncia a la celebració o a l'execució del contracte;
- Clàusules que restringeixin l'obligació del subministrador de respectar els compromisos assumits pels seus mandataris o supeditar els seus compromisos al compliment de formalitats particulars.

A partir de l'1 de gener de 1995, els Estats membres tenen un termini de cinc anys per tal d'adaptar les seves corresponents legislacions i reglamentacions al contingut d'aquesta directiva²⁴. Aquesta directiva arriba també al sector turístic després de la progressiva assimilació dels conceptes contemplats en les normatives diverses sobre "viatges combinats", exigint que les condicions generals formin part del contracte, i que es redactin de forma

²⁴ L'Estat Espanyol ha complert amb el procés de transposició, amb l'aprovació de la Llei 7/1998, de 5 d'abril, sobre condicions generals de la contractació. BOE, del 14-4-1998.

transparent, amb claredat, concreció i senzillesa. En tot cas, s'exigeix de forma expressa que no siguin abusives.

8.2.4. DIRECTIVA SOBRE LA PROTECCIÓ DELS CONSUMIDORS EN MATÈRIA DE CONTRACTES A DISTÀNCIA.

La Directiva sobre “venda a distància”²⁵ fixa els nivells mínims de protecció relatius als contractes a distància entre consumidors i proveïdors per mitjà de: telèfon, fax, videotext, correu electrònic, televisió (compres i vendes a distància), etc.

La proposta d'una directiva sobre “venda a distància” va ser objecte d'un llarg procés de discussions, modificada en diverses ocasions, objecte de moltes discussions en les que el sector turístic europeu tingué un paper protagonista, especialment l'associació europea d'agents de viatges i turoperadors, ECTAA, que aconseguí que la major part de l'articulat de la directiva no fos d'aplicació per als seus associats.

És important ressaltar que aquesta directiva defineix una sèrie de conceptes importants, entenent per:

1. Contracte a distància, tot contracte sobre béns o serveis conclòs entre un proveïdor i un consumidor en el marc d'un sistema de vendes o de prestació de serveis a distància organitzat pel proveïdor que utilitza exclusivament una o més tècniques de comunicació a distància fins a la celebració del contracte;
2. Consumidor, tota persona física que, en els contractes contemplats en l'esmentada directiva, actuï amb un propòsit aliè a la seva activitat professional;

²⁵ Directiva 97/7/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de maig de 1997, relativa a la protecció dels consumidors en matèria de contractes a distància, DOCE L 144, de 4-6-1997.

3. Proveïdor, tota persona física o jurídica que, en els contractes contemplats, actui dins del marc de la seva activitat professional.

No obstant, la Directiva sobre “venta a distància” planteja diverses exempcions, de les quals destaquen les que afecten al sector turístic. Els contractes de subministres de serveis d’allotjament, de transport, de menjars o d’esbarjo, quan el proveïdor es compromet, en el moment de celebrar-se el contracte, a subministrar aquestes prestacions en una data determinada o en un període concret, ... (art. 3.2) estaran exempts de:

- Posar a disposició del consumidor la informació contemplada en l’art 4.1 de la directiva, prèvia a la celebració del contracte.
- Facilitar la confirmació escrita de les informacions (art. 5), segons les disposicions contemplades en l’art. 4.
- Disposar del dret de resolució del contracte a favor del consumidor, segons les condicions i característiques contemplades en l’art. 6.
- De l’execució de la comanda en el termini de trenta dies a partir del dia següent al de la comunicació d’aquesta per part del consumidor (art. 7).

Tanmateix, el caràcter de les exempcions “turístiques” de la directiva no és tant absolut com hom podria pensar, ja que aquestes es trobaran subjectes a una part important del seu articulat, especialment tot allò que fa referència a l’execució del contracte (art. 7.2 i 7.3).

En aquest cas es contempla que: en cas de no execució del contracte per part d’un proveïdor per no trobar-se disponible el bé o servei objecte de la comanda, el consumidor haurà de ser informat i haurà de poder recuperar les quantitats abonades (art. 7.2); i en el cas de no execució, es podrà donar la

possibilitat de que el proveïdor subministri al consumidor un bé o un servei de qualitat i preu equivalent si així s'hagués pactat amb anterioritat (art. 7.3).

En el mateix sentit, també serà d'aplicació per al sector turístic en general tot allò contemplat en l'art. 8, pel que fa referència al pagament mitjançant targetes de crèdit, en cas d'utilització fraudulenta d'aquestes i a la possibilitat de que les quantitats abonades en aquestes casos puguin ser anul·lades.

8.3. LA PROTECCIÓ DE LA SALUD I SEGURETAT FÍSICA DEL TURISTA.

Amb freqüència el consumidor es troba immers en situacions en les que possiblement per una deficient informació pot veure perillar les seves vacances en hotels o qualsevol altre tipus d'allotjament turístic que no sempre contemplen uns criteris uniformes alhora d'avaluar els seus serveis. Aquests serveis, sobretot quan fan referència a la seguretat contra incendis, poden ser bastant diferents entre hotels localitzats dins de qualsevol dels Estats membres; sense oblidar a tots aquells establiments d'allotjament turístic que poden formar part d'un "viatge combinat" a qualsevol destí turístic mundial.

En aquest sentit, malgrat que la Comunitat es troba en totes aquestes qüestions dins d'un àmbit en que tots els Estats desenvolupen les seves competències amb caràcter "exclusiu", s'ha produït una certa intervenció comunitària, encara que de caràcter "no obligatòria":

- Recomanació del Consell, de 22 de desembre de 1986 (cit.), relativa a la seguretat dels hotels.
- Recomanació del Consell, de 22 de desembre de 1986 (cit.), relativa a la informació en els hotels.

L'aplicació "voluntària d'aquestes recomanacions ha estat molt relativa²⁶, no essent en cap cas suficient; en moltes ocasions, son els "mercats turístics" els que acabaran harmonitzant allò que els Estats membres no han pogut realitzar, alhora de procedir a una harmonització dels sistemes de classificació dels allotjaments turístics, per tal de facilitar als consumidors europeus uns criteris d'una certa uniformitat d'avaluació de les categories d'aquests.

L'any 1994 el Parlament europeu denuncià la manca de compliment de la majoria d'Estats membres pel que fa a les recomanacions realitzades pel Consell en matèria de seguretat e informació.

Per conseqüent, la Comissió encarregà diferents estudis sobre la seguretat contra el risc d'incendi en els hotels (DOCE L 25, de 31 de gener de 1995, pp. 6-7), per tal d'analitzar l'estat d'aquesta qüestió en els diferents Estats membres, i els nivells de seguretat que en cadascuna de les legislacions i reglamentacions nacionals es contemplaven.

La majoria dels estudis realitzats (1996) no tingueren massa aplicació pràctica, encara que definiren una sèrie de proposicions, de les que destaquem:

- L'assegurança. Els establiments hoteleres haurien de disposar amb caràcter obligatori d'una pòlissa d'assegurances que com a mínim cobrís la responsabilitat civil;
- La formació. La informació dels hotelers i la formació del seu personal per tal de poder posar en funcionament els mitjans adequats en cas d'incendi;
- El control, la verificació i el manteniment de les instal·lacions. La posta en funcionament de sancions amb caràcter dissuassori en el cas

²⁶ No obstant, és important ressaltar la Directiva del Consell 93/13/CEE, sobre l'harmonització dels materials de construcció, DOCE L 95, de 21-4-1993 que també conté normes de seguretat contra incendis

d'incompliment de les obligacions de control, de verificació i de manteniment de les instal·lacions.

Un cop realitzats els esmentats estudis i, analitzades les conclusions i proposicions que plantegen els experts la Comissió es planteja continuar revisant les actuacions dels Estats membres al respecte²⁷, suggerint noves propostes que no tenen perquè ésser de caràcter legislatiu, sobre la forma de millorar la seguretat dels consumidors davant del risc d'incendis en hotels i allotjaments turístics²⁸.

²⁷ En aquests sentit, es planteja la Directiva del Consell 92/59/CEE, de 29 de juny de 1992, relativa a la seguretat general dels productes, DOCE L 228, de 11-8-1992, i degut al seu ample abast, la necessitat de començar a incorporar els principals elements d'aquesta directiva en totes aquelles qüestions que facin referència a la seguretat contra incendis.

²⁸ Com a conseqüència d'un cert nombre d'accidents domèstics i morts produïts en allotjaments turístics (Petició núm. 976/94, i amb posterioritat 493/95, 726/95, etc.), la Comissió encarrega un estudi sobre la qüestió ("Seguretat de les instal·lacions de gas i combustible sòlids" DOCE C 235/13 de 23-8-1994), amb l'objecte d'avaluar les mesures preses pels Estats membres en matèria de seguretat de les instal·lacions i manteniment de les instal·lacions de gas o combustibles sòlids.

9. LES ACCIONS COMUNITÀRIES A FAVOR DEL TURISME I ELS SEUS EFECTES DIRECTES E INDIRECTES.

La dimensió horitzontal del sector turístic, que s'ha posat de manifest i desenvolupat al llarg d'aquesta Tesi, va ésser amplament desenvolupada amb l'aprovació del Pla de Mesures Comunitàries a favor del turisme¹, de tres anys de durada (1993-1995).

Tanmateix, es reconegué la importància del turisme i s'intentà definir un nou marc pel futur desenvolupament del turisme en la Comunitat, després de que el Tractat de Maastricht inclogués una disposició per la que les activitats de la Comunitat poguessin desenvolupar-se també en l'àmbit del turisme amb una "certa" base jurídica (article. 3, apartat t)).

El Pla contemplava que la Comissió hauria d'avaluar en un informe anual les activitats turístiques portades a terme per la Comunitat². La importància d'aquests informes es va posar de manifest com a conseqüència de les irregularitats sorgides arran de l'A.E.T.

Les investigacions de la unitat de coordinació de la lluita contra el frau de la Comissió (UCLAF) i del Tribunal de Comptes³, varen alertar a les institucions comunitàries d'una certa manca de control alhora de la gestió dels "fons turístics"⁴ i, a la vegada, van portar a una major ralentització de tot allò que pogués tenir com a objectiu la posta en marxa d'altres "polítiques turístiques".

¹ Decisió del Consell 92/421/CEE, cit.

² Art. 5, Decisió del Consell 92/421/CEE, cit.

³ Informe especial núm. 4/92, de 30 de setembre de 1992, cit.

⁴ LE MONDE, "Le rapport dévastateur des sages qui a entraîné la démission de la Commission européenne", 17-3-99, pág. 18: "En l'informe sobre TURISME, el comitè ha posat de manifest el fet de que la Comissió i els comissaris successivament encarregats d'aquest sector eren conjuntament responsables de l'elaboració i de la posta en funcionament d'una política per la qual els recursos necessaris no eren disponibles i sobre la qual era excessivament difícil exercir un control eficaç. Els comissaris responsables han d'assumir igualment la responsabilitat d'haver trigat en reaccionar davant de signes d'alerta seriosos, que havien de fer pensar en els greus problemes existents en l'unitat de Turisme. El comissari encarregat del personal en la Comissió anterior ha de considerar-se responsable de no haver pres les accions pertinents per tal de sancionar disciplinàriament als funcionaris afectats. Per acabar, la Comissió, en tant que a òrgan col·legiat, és culpable d'haver trigat més de dos anys en respondre positivament a les demandes d'aixecament de la immunitat de tres alts funcionaris, d'haver tingut una actitud complaent davant dels errors de gestió així com d'una mala apreciació de la gestió portada a terme per el director general de la DG XXIII, i no haver informat mai al Parlament europeu de la veritable situació ...".

No obstant, la importància del Pla i les accions realitzades durant els tres anys de la seva vigència definirien el futur del turisme en la Unió Europea, desenvolupant una ampla tasca de conscienciació de la importància tant econòmica com política del turisme alhora de la construcció europea.

9.1. EL TURISME: PROGRAMES, PROPOSTES E INICIATIVES.

El turisme és un servei econòmic de primera instància. Genera un volum enorme de divises així com una creació de llocs de treball que fa que sigui una de les activitats motor de la Unió Europea⁵

La importància del turisme i la seva contribució al desenvolupament econòmic es manifesta avui en tots els àmbits, encara que de forma especial en els Estats membres, es fa particular incidència en aquelles zones on el desenvolupament econòmic ha patit, per diferents raons, desequilibris diversos; ja sigui per situacions de declivis socio-econòmics de tot tipus, o pels mateixos impactes que certs desenvolupaments han comportat en el medi natural.

En l'àmbit comunitari, el futur del turisme i de les activitats comunitàries relacionades començà a tenir un clar reflex en els pressupostos generals. Es el cas, dels Fons Estructurals, amb especial concreció en el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER)⁶; reflex evident de que si be el turisme en un àmbit més estricte no te massa incidència en els pressupostos comunitaris, si que el te des d'altres àmbits que si be no son "turístics" contribueixen a assenta les bases del turisme a la UE.

La importància del turisme en el desenvolupament regional europeu es manifesta en la seva especial capacitat per a la creació d'ocupació, essent a la

⁵ Les polítiques estructurals europees són, en tot cas, un instrument clau a l'hora de portar a terme aquest procés i, el turisme en resulta especialment beneficiat; ja que la major part de programes operatius dels Estats membres i de la UE en contempen la seva existència.

⁶ La importància del turisme i el paper que dur a terme en el desenvolupament regional resulta evident, si tenim en compte la importància que suposen els ingressos de turisme dels països comunitàris de la ribera mediterrània, amb un creixement constant en els darrers anys. A més a més, en cap cas aquesta es presenta com a una activitat aïllada, ja que es troba afectada per d'altres camps, tal i com són el transport, el medi ambient, l'agricultura, etc. Per consegüent, les polítiques que regeixen aquests sectors hauran de prendre en consideració el desenvolupament turístic, en cap cas preses de forma aïllada, i referides a les autoritats locals, regionals, a les empreses, ... aplicant el principi de subsidiarietat.

vegada factor essencial per a la diversificació de les activitats econòmiques regionals⁷. Tanmateix, les despeses en turisme generen en el territori notables efectes indirectes, a voltes positius, però també negatius en el cas de que no es produeixi una adequada i racional planificació. Es en aquest cas, on es fa palesa la necessitat de coordinació i col·laboració des dels diferents àmbits competencials, tant públics com privat, per tal d'adequar els diferents "esforços" turístics a les diferents "identitats" turístiques que des dels Estats membres es manifesten.

Un cop realitzada la reforma dels Fons Estructurals, dins del procés de negociació dels Marcs Comunitaris de Suport (MCS) i dels Documents Únics de Programació (DUP) s'ha prioritzat en quasi totes les regions afectades un capítol referit al desenvolupament turístic⁸.

Els Marcs Comunitaris de Suport varen suposar per al període 1989-1993 una intervenció referida directament al turisme per a un total aproximat de 2305,88 MECUS. Dins d'aquest mateix marc, es preveia per al període 1994-1999 una contribució comunitària de 7284,90 MECUS, tal com es reflexa en el Quadre 1.

En aquest sentit, cal ressaltar que l'aposta que fa la UE des de diferents àmbits resulta clara, ja que en els esmentats períodes (1989-1999) representa prop del 6 per 100 de les contribucions comunitàries⁹, amb la següent distribució:

⁷ PRESIDÈNCIA DEL CONSELL DE LA UNIÓ EUROPEA. L'ocupació i el turisme: orientacions per a l'acció. Exemples d'iniciatives a favor de l'ocupació en el turisme sostenible per la Comunitat Europea. Luxemburg, 4-5-11-1997.

⁸ La Comissió presentà al Consell de Turisme un document sobre "Turisme i Desenvolupament Regional" el 29 de novembre de 1990. SEC (90) 2356.

⁹ Aquestes intervencions comunitàries afecten principalment a determinats sectors del turisme, i, a la vegada, les podem classificar en els següents objectius:

- Objectiu 1: Ajudes per a la inversió en infraestructures diverses i desenvolupament d'activitats turístiques.
- Objectiu 2: Millora de l'oferta d'equipament turístic i desenvolupament d'activitats turístiques.
- Objectiu 3: Promoció del turisme rural, conservació del medi ambient en el marc del turisme rural, desenvolupament d'infraestructures d'allotjament en el medi rural.

- 61 per 100 a càrrec del FEDER.
- 5 per 100 a càrrec del FSE.
- 34 per 100 a càrrec del FEOGA orientació.

No obstant, la manca de coordinació que sovint s'ha vingut manifestant entre les diferents instàncies comunitàries ha suposat que gran part dels esforços comunitaris portats a terme durant aquestes darreres dècades no hagin comportat les repercussions socials i econòmiques esperades.

QUADRE 1

Contribucions comunitàries previstes específicament a favor del turisme en els *Fons Estructurals* (1) per objectius i per país en milions d'ecus

PAÍS	Període 1989 – 1993				Període 1994 – 1999					Total 1989-99
	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 5b	Total	Obj. 1	Obj. 2(3)	Obj. 5b	Obj. 6	Total	
D	-	8,82	-	8,82	800,00	15,00	86,69	-	901,69	910,51
AU (2)	-	-	-	-	38,71	7,93	13,36	-	60,00	60,00
B	-	20,71	4,40	25,11	36,70	10,00	10,23	-	56,93	82,04
DK	-	0,50	-	0,50	-	10,80	14,71	-	25,51	26,01
E	182,00	-	17,68	199,68	1099,15	-	45,21	-	1144,36	1344,04
FIN (2)	-	-	-	-	-	4,80	22,32	-	27,12	27,12
F	34,30	69,09	105,60	208,99	106,00	149,80	258,43	-	514,23	723,22
GR	243,60	-	-	243,60	732,60	-	-	-	732,60	976,20
IRL	188,60	-	-	188,60	465,60	-	-	-	465,60	654,20
I	786,00	38,76	51,20	875,96	1724,60	70,60	168,62	-	1963,82	2839,78
L	-	-	0,40	0,40	-	-	0,99	-	0,99	1,39
NL	-	16,35	9,00	25,35	6,20	41,50	20,88	-	68,58	93,93
P	203,00	-	-	203,00	656,90	-	-	-	656,90	859,90
UK	46,20	273,87	5,80	325,87	154,00	288,00	174,89	-	616,89	942,76
S (2)	-	-	-	-	-	14,80	14,76	20,12	49,68	49,68
Total	1683,70	428,10	198,08	2305,88	5820,46	613,23	831,09	20,12	7284,90	9590,78

Fonts: Informe Especial núm. 3/96 cit. MCS, DOCUP i altres documents de la Comissió.

- (1) FEDER, FSE, FEOGA-Orientació, al marge dels objectius 3, 4 i 5^a.
- (2) Els imports indicats es refereixen al període 1995-1999.
- (3) Els imports indicats es refereixen només al període de 3 anys (1994-1996).

Tanmateix, una de les formes de finançar el turisme que s'ha vingut utilitzant durant aquest període ha estat a través de les anomenades Iniciatives Comunitàries¹⁰, entre les quals destaquen les següents¹¹:

A. REGIS II. La iniciativa comunitària REGIS II té per objecte la integració de les regions més allunyades del territori de la Comunitat¹².

Les mesures que compten amb un major finançament estan relacionades amb aquelles dedicades al foment d'activitats econòmiques. Aquest es el cas de les ajudes per diversificar les produccions agrícoles, i les activitats de suport a les PIME i de foment del turisme, centrat de forma especial en el patrimoni cultural.

Les inversions i ajudes que es plantegen dins d'aquest programa fan referència a, la protecció de les tradicions i la vida local, la conscienciació en la importància del medi ambient per al futur desenvolupament, equipaments e infraestructures, formació en idiomes, etc. REGIS II, preveia una dotació pressupostària de 612,2 MECUS per al període 1994-1999¹³.

¹⁰ Les Iniciatives Comunitàries foren introduïdes l'any 1989, com a instruments específics de la política estructural de la Comunitat; afegint-se als Marcs Comunitaris de Suport (MCS) i als Documents Únics de Programació, que són proposats pels Estats membres i negociats per la Comissió. Les iniciatives comunitàries són proposades per la Comissió, amb l'objectiu de donar suport a totes aquelles mesures que contribueixin de forma especial a resoldre problemes que comportin una dimensió europea específica. Les iniciatives es caracteritzen per:

- donar suport a les operacions de cooperació transnacional, transfronterera e interregional;
- un mètode de realització ascendent (de dalt a baix);
- la seva notorietat sobre el terreny en el marc d'una cooperació generalitzada.

¹¹ L'1 de juliol de 1994, es publica en el DOCE C 180 les orientacions de la Comissió. Tanmateix, les noves orientacions es publicaren en el DOCE C 220, de 10-7-96. A partir d'aquestes dates, els Estats membres disposaren d'un termini de 4 a 6 mesos per a presentar propostes de programes a la Comissió, des de novembre de 1994 foren presentats a la Comissió prop de 420 programes diversos abans de l'assignació de la reserva.

¹² La declaració 26, annexa al Tractat de Maastricht inclou la llista d'aquestes regions, que són les següents: Guadalupe, Guyana, Martinica, Reunió (departaments francesos d'ultramar); Illes Açores i Madeira (Portugal) e Illes Canàries (Espanya).

¹³ Els tres Estats membres interessats presentaren sis programes que foren aprovats en la seva totalitat: un per cada departament francès d'ultramar, un per a les dues regions portugueses i un per a les Illes Canàries.

B. INTERREG II. INTERREG II es la continuació de la iniciativa INTERREG, que estava dirigida a preparar a les regions frontereres per a l'Europa sense fronteres. El seu objectiu és desenvolupar la cooperació transfronterera i ajudar a les zones frontereres interiors i exteriors de la UE a solucionar els seus problemes derivats de la seva situació d'aïllament relatiu dins de les economies nacionals i del conjunt de la UE¹⁴.

Les mesures transfrontereres de promoció del turisme, en general, tenen per objecte fomentar la cooperació entre regions amb interessos comuns i ajudar a regions de les fronteres externes e internes de la UE¹⁵. És per això que poden rebre ajuts: l'agroturisme, el desenvolupament i gestió amb finalitats turístiques de parcs nacionals que es troben ubicats en dos o més països de la UE. La dotació pressupostària prevista durant 1994-1999 fou 2617 MECUS¹⁶.

C. LEADER. Programa per a fomentar el desenvolupament local a través del finançament d'iniciatives proposades per grups locals. La iniciativa LEADER II -té com a objectiu principal el de desenvolupar projectes amb un alt nivell d'innovació i de demostració, que siguin de fàcil aplicació, per tal de poder portar a terme activitats no agrícoles que puguin generar valor afegit en aquestes regions, aportant, a la vegada, programes d'innovació rural, cooperació transnacional i creació de xarxes¹⁷.

¹⁴ Interreg II inclou en l'actualitat tres capítols: la cooperació transfronterera, la creació de xarxes d'energia i la cooperació en l'àmbit de l'ordenació del territori.

¹⁵ Dins d'INTERREG II s'aproven diferents projectes, dels que destaquem: Grècia transfronterera (309,800 MECUS); DE/NL. Ems-Dollart (22,470 MECUS); DE/LUX. Eurègion (8,035 MECUS); DE/DK. Kern & Fyns Amt (1,800 MECUS); DE/DK. Ostholstein, Lubeck & Storstr ms Amt (5,200 MECUS).

¹⁶ Els Estats membres presentaren 59 programes operatius en el marc de l'INTERREG II; la importància de la cooperació transfronterera es va veure potenciada amb l'ampliació de l'any 1995, de forma molt particular en les fronteres orientals de la Unió. La Comissió, els Estats membres i els països d'Europa Central (PECO) establiren mecanismes e instruments conjunts dirigits a millorar la cooperació. En aquest sentit, s'adoptà un programa de cooperació transfronterera dins del programa PHARE dirigit a les zones frontereres amb els països d'Europa Central i Oriental. Els PECO s'acullen al finançament d'acord al programa PHARE i els Estats membres realitzen el seu finançament d'acord a INTERREG II.

¹⁷ En aquest cas, la noció de cooperació és molt important; ja que la iniciativa vol estimular una àmplia participació de les poblacions, associacions i entitats locals que unides puguin definir i aplicar, a la vegada, estratègies de desenvolupament coherents i adaptades a les característiques de territori rural en el que exerceixin les seves activitats.

L'assistència financera tindrà com a protagonistes principals als , denominats "grups locals", relacionats amb les activitats agràries, la restauració i el desenvolupament de construccions e instal·lacions rurals, sempre que les seves tasques contribueixin de forma especial al desenvolupament turístic en zones locals.

LEADER II (1994-1999), es dirigeix especialment a les zones rurals de les regions subvencionades dels objectius 1, 5b i 6, i va preveure una assignació pressupostària de 1768 MECUS, dels quals una gran part es destina als objectius 1 i 6.

D. URBAN. La iniciativa URBAN pretén trobar les solucions més adients als problemes en que es troben els districtes urbans en crisi. La seva intervenció es desenvolupa a través de mesures de suport coherents amb els següents aspectes:

- creació de noves activitats econòmiques;
- foment de l'ocupació local,
- renovació d'equipaments en l'àmbit social, sanitari i de la seguretat;
- millora de les infraestructures i del medi ambient.

El pressupost previst per al període va ser de 891 MECUS, dos terços dels quals varen ser assignats a les regions dels objectius 1 i 6.

La potencialitat turística d'aquestes accions es troba en les ciutats acollides a programes URBAN, moltes d'elles amb fortes potencialitats turístiques: Brusel·les, Berlín, Madrid, Sevilla, Toledo, Mulhouse, Marsella, Saint-Etienne, Roma, Venècia, Amsterdam, Graz, Lisboa, Londres, etc.

E. RECHAR II. La iniciativa RECHAR II pretén facilitar la reconversió econòmica de les zones més afectades per la crisi de la indústria del carbó¹⁸. La dotació pressupostària per al període (1994-1999) fou de 461,8 MECUS.

RECHAR II preveu, a més a més, les millores i restauracions ambientals, que poden subvencionar-se amb la promoció de les activitats turístiques, i de forma particular les que tenen el seu origen en el patrimoni industrial¹⁹.

F. KONVER. La iniciativa KONVER contribueix de forma especial a donar sortides a aquelles zones afectades pel declivi del sector de l'armament. La iniciativa KONVER, començà l'any 1993, i preveu mesures que inclouen ajudes per inversions i desenvolupament d'activitats econòmicament viables en tots els sectors industrials, excepte els que puguin tenir una aplicació militar²⁰. El pressupost previst per al període 1994-1999 es el de 739,3 MECUS²¹.

G. RESIDER II . La iniciativa RESIDER II vol donar suport a la reconversió econòmica i social de les conques siderúrgiques²².

¹⁸ Nou Estats membres presentaren programes relatius a l'aplicació de RECHAR II: quatre d'ells presentaren un únic programa i els altres cinc (Alemanya, França, Bèlgica, el Regne Unit e Itàlia) presentaren programes de caràcter regional. Es presentaren 30 programes que foren aprovats per la Comissió.

¹⁹ Alemanya (Saxe, Saxe-Anhalt, Basse-Saxe), El Regne Unit (Pays de Galles, East Midlands, North East England) i França (Bourgogne, Provence-Alpes.Côte d'Azur), han estat els màxims beneficiats d'aquests projectes.

²⁰ Els projectes aprovats varen estar presentats per: Bèlgica (Walonia), França (Basse-Normandie), Dinamarca, Alemanya (Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat). El finançament d'aquests projectes va ascendir a 8,1 MECUS.

²¹ Les accions proposades en tots aquests programes es refereixen tant a operacions de reconversió industrial com a activitats de rehabilitació d'emplaçaments militars. Cal fer especial menció a la necessitat en la millora de l'entorn de les empreses, així com al suport al desenvolupament tecnològic i la innovació, la diversificació de la base econòmica . La reconversió de les instal·lacions militars en centres de noves activitats (comercials, industrials, artesanals o artístiques), exigeix en la majoria de casos l'adopció de mesures medi ambientals o turístiques.

²² Els Estats membres varen presentar onze programes d'aplicació. La majoria d'aquests, presentaren un únic programa. Alemanya, Bèlgica, França i el Regne Unit presentaren programes de caràcter regional. En total foren presentats 28 programes.

La majoria de les proposicions presentades, pels Estats membres, fan especial incidència en la millora del medi ambient dels emplaçaments abandonats, així com la seva renovació, de forma especial mitjançant el compliment de les normes ecològiques i urbanístiques rigoroses. El pressupost previst per al període 1994-1999 és el de 578,7 MECUS²³.

H. PESCA. Programa sobre la reconversió d'altres sectors, amb especial incidència a la indústria pesquera, greument afectada per la reducció de les seves activitats²⁴. L'objectiu de la iniciativa PESCA el de contribuir al procés de reconversió dels pescadors i a la diversificació de les empreses del sector. El pressupost previst per al període 1994-1999 ascendeix a 300 MECUS, la meitat dels quals es destinà a les regions dels objectius 1 i 6.

I. RETEX. La iniciativa RETEX s'inicià l'any 1992 amb l'objectiu de donar suport a les zones en les que la dependència del sector tèxtil havia portat a una situació de declivi.

El declivi que generà la crisi del tèxtil, provocà la necessitat de que les zones afectades s'haguessin d'adaptar a les noves transformacions econòmiques. Les mesures previstes tingueren una certa incidència en el turisme, amb especial incidència en el turisme industrial; ja que es preveia el condicionament de terrenys industrials i reconversió de fàbriques abandonades. El pressupost previst fou de 607 MECUS per a tot el període.

²³ En aquest programa es varen aprovar diferents projectes , per un valor de 6,8 MECUS, que afectaren principalment a França (Bourgogne), els Països Baixos (Ijmon), i Alemanya (Saxe, Saxe-Anhalt).

²⁴ En aquest marc, han participat projectes presentats per Portugal, Dinamarca, França, el Regne Unit, Itàlia, Grècia, Suècia i Espanya. Aquests projectes, agrupant temes diversos tingueren especial incidència en: turisme marítim, cartografia marina, reconversió dels ports pesquers, ...

- J. PEACE. Programa especial de suport al procés de pau i reconciliació a Irlanda del Nord. La iniciativa pretén afavorir la consolidació del cessament d'hostilitats a Irlanda del Nord atorgant als agents econòmics i socials els recursos necessaris per a facilitar el procés en curs per a una pau duradora²⁵.

Per arribar a aconseguir aquests objectius es preveuen algunes accions amb contingut turístic, relacionades amb la revitalització urbana i rural: el turisme relacionat amb l'aigua, la pesca, l'agricultura, la renovació de les ciutats i dels pobles, el turisme i el desenvolupament de les comunitats rurals. El pressupost previst fou de 300 MECUS per a tot el període.

- K. PIMES. Programa dirigit especialment a l'assistència a petites i mitjanes empreses de fins a 250 treballadors.

El programa fou adoptat al 1996, per al període 1997-2000, com a conseqüència de les recomanacions del Llibre Blanc sobre el creixement, la competitivitat i l'ocupació, i de forma especial per a les regions amb objectiu 1, a PIMES que s'adaptin als requisits del mercat únic i puguin ésser competitives en la seva inserció en els mercat internacionals²⁶.

- L. ADAPT. Programa e iniciatives, consistents en propiciar l'adaptació dels empleats, professionals i PIMES als canvis constants que s'han estat produint en les seves activitats en els darrers anys. Per al període 1994-1999 està previst un pressupost de 1400 MECUS, per a programes d'ensenyament, formació i ocupació.

²⁵ El seu objectiu és doble: promoure la inserció social de les persones al marge de la vida econòmica i social i estimular el creixement econòmic en els àmbits que han patit més com a conseqüència del conflicte.

²⁶ La gran majoria d'empreses turístiques son micro empreses entre 1 i 9 empleats.

D'altra banda, i encara que, des d'altres programes e iniciatives és important ressaltar la intervenció que des de diferents àmbits s'ha produït, amb unes clares repercussions en el sector turístic. D'aquest conjunt d'intervencions és important esmentar-ne les següents:

- A. ENVIREG, MEDSPA, LIFE i NORSPA. Programes aplicables en matèria de medi ambient i turisme, en relació a l'ordenament i la gestió del territori²⁷.

- B. RAPHAEL, KALEIDOSCOPE. Programes aplicables en matèria de cultura, amb l'objectiu d'incrementar la col·laboració entre turisme i cultura²⁸.

- C. Ajudes a l'Educació i Formació. En aquest sentit, cal destacar tota una sèrie de programes en els que per al propi desenvolupament del sector, és necessària una política de desenvolupament dels recursos humans del mateix sector turístic, com ho són els següents: LEONARDO, SÓCRATES, COMETT, PETRA, etc.

- D.

²⁷ El programa LIFE, preveu per al període 1996-1999 un pressupost de 450 MECUS. Les qüestions que poden ser susceptibles de finançament comunitari són les següents:

- la protecció del medi ambient;
- l'aplicació de les legislacions i polítiques comunitàries en els àmbits relacionats amb el medi ambient;
- projectes demostració, de promoció i d'assistència tècnica a favor dels poder públics locals i destinacions turístiques;
- la promoció del desenvolupament sostenible en les activitats industrials;
- l'assistència tècnica a països tercers de la ribera mediterrània i del Bàltic, així com d'altres països de l'Europa central i oriental associats.

²⁸ Les actuacions portades a terme per la UE relatives a la cultura europea durant 1995-1996 d'acord amb lo establert en l'article 128 del TUE, varen contribuir a aquest procés. El programa RAPHAEL, té per a objecte la conservació del patrimoni arquitectònic europeu, rebent un suport de 17,5 MECUS com a finançament comunitari (1995-1996). El programa KALEIDOSCOPE, es desenvolupa a través d'accions que fan referència a la cultura contemporània, organització d'esdeveniments culturals, etc, per així contribuir a l'atracció d'un major nombre de turistes.

9.2. EL TURISME I ELS SEUS “EFECTES EXTERIORS”.

El turisme representa per a un gran nombre de països en desenvolupament una indústria amb importants nivells de creixement. En alguns d'aquests països el turisme ha deixat d'ésser una incipient destinació per a convertir-se en una indústria desenvolupada, encara que en un conjunt d'economies molt fortament dependents.

Durant les darreres dècades, la Comunitat ha dedicat molts esforços per a propiciar el desenvolupament d'un turisme respectuós amb el medi ambient d'aquests tercers països²⁹.

Aquestes iniciatives han tingut com a marc d'actuació el de la cooperació econòmica, financera i tècnica, en la que el turisme ha estat beneficiari directe³⁰.

La UE ha donat suport a diferents programes e iniciatives turístiques, amb importants consignacions econòmiques, segons les necessitats i prioritats establertes pels països tercers i les decisions que al respecte s'han anat adoptant al llarg d'aquests anys.

Tanmateix, les iniciatives han estat múltiples; encara que és important destacar que la major part d'aquestes han tingut com a destinataris: accions referides a intercanvi de coneixements tècnics, planificació y desenvolupament turístic, millora de sistemes de formació i educació, desenvolupament d'eines de marketing, etc. Al respecte d'aquestes iniciatives comunitàries cal destacar-ne les següents:

²⁹ El turisme fou inclòs des d'un primer moment en tots els àmbits de cooperació, tenint un reflex majoritari en quasi tots els tractats bilaterals i regionals signats des de llavors. La Convenció de LOME n'és un clar exemple, ja que el turisme es troba reconegut com a subjecte de finançament. L'article 122 de la Convenció enumera i descriu els dominis sobre els quals aquestes actuacions hauran de concentrar-se: a) recursos humans i desenvolupament d'institucions; b) desenvolupament de mercats; d) recerca d'informació, etc.

³⁰ Un dels primers marcs d'actuació seria el programa de creació d'empreses conjuntes (ECIP). Aquest programa, llançat al 1988, tingué com a principal objectiu el de fomentar la inversió directa d'empreses europees en PVD.

- A. PHARE. Programes per a donar suport al procés econòmic i social de reforma en els països de l'Europa Central i de l'Est. Dins d'aquest marc s'han vingut aportant fons comunitaris per activitats relacionades amb la millora de la formació i gestió del turisme³¹.
- B. MEDA. Programes i mesures per a la cooperació mediterrània. En quan a la cooperació amb els països de la Mediterrània, i d'acord amb la Declaració de Barcelona adoptada al desembre de 1995 i la resolució de maig de 1996 s'han realitzat projectes de cooperació en matèria d'estadístiques del turisme per al període 1997 - 1999 (2,8 MECUS), així com programes de treball en matèria de formació i promoció, amb la col·laboració de diferents universitats europees³².
- C. FED. En el marc de la Convenció de LOME IV (1990-2000) s'ha reconegut de forma reiterada la importància del turisme per al desenvolupament econòmic dels països membres (70 Estats ACP). La Convenció rebrà de la UE durant el període 1996-2000 ajuda financera per a un total de 14.626 mil·lards d'EUROS. D'aquesta ajuda una part es pot veure reflexada en la importància que té el turisme per aquests països i pel seu desenvolupament, i de forma especial en mesures d'assistència, marketing, formació, planificació turística, tècniques de venda, desenvolupament de productes, etc.

³¹ Durant el període 1991-1995, els fons comunitaris ascendiren a 38,9 MECUS, per a finançar projectes específics a Polònia, Hongria, Estònia, Letònia, Lituània, Rumania, Eslovènia, ... i Rússia. Aquests projectes varen fer especial incidència en: assistència per a la definició de l'establiment dels nous marcs jurídic-turístics, formació per a professionals, millora/establiment d'oficines d'informació turística, crèdits, ajudes diverses, etc.

³² En el marc d'EUROMED s'han finançat diferents projectes en els que hi ha participat diferents institucions universitàries europees:

- "Turisme durador" a Egipte. Centre hautes etudes touristiques. FRANÇA.
- Formació professors. Universitat de les Illes Balears. ESPANYA. Universitat Sheffield Hallam. REGNE UNIT.
- Unimed. Universitat de Provence. FRANÇA. Universitat d'Ancona. ITÀLIA.
- Unimed. Universitat de Gante. BÈLGICA. Ecôle Nation Sup. du paysage. FRANÇA. Universitat de Roma. ITÀLIA. Universitat de Venècia. ITÀLIA. Universitat Complutense de Madrid. ESPANYA.
- EUROMED TOURISM. Universitat de Bergamo. ITALIA. Universitat de Túnis. TUNÍSIA. Universitat de Surrey. REGNE UNIT. Universitat de Wales. REGNE UNIT.

En aquest procés vinculat als “efectes exteriors” del turisme, ressalta l'entrada en vigor l'any 1995 de l'Acord General sobre el Comerç de Serveis (GATS). El GATS suposa un acord inter-governamental que tendeix a posar en marxa un conjunt de mesures i principis en el comerç de serveis que comportin la liberalització dels mercats i assegurin un accés més equitatiu a aquests.

No obstant, les opinions sobre la negociació d'aquest acord han estat tradicionalment diverses. És evident que els Estats membres, amb “interessos turístics” diferenciats, es troben amb unes estructures i organitzacions turístiques molt desenvolupades; cosa que en un marc d'una més gran liberalització els hi hauria de permetre una millora en les possibilitats d'exportació i d'inversions diverses en qualsevol destinació turística del món.

10. EL LLIBRE VERD SOBRE EL PAPER DE LA UE EN MATÈRIA DE TURISME: CONVERGÈNCIES I DIVERGÈNCIES.

Des de que l'any 1982 es produïren les primeres accions comunitàries a favor del turisme¹, aquest, es començà a configurar com a un sector d'una importància creixent en el si de les institucions comunitàries. Nogensmenys, es tractava del reconeixement implícit de les institucions comunitàries del fet de que en èpoques de crisi la indústria turística resisteix i es desenvolupa millor que d'altres que, si més no, s'en surten amb major dificultats.

La majoria d'institucions comunitàries han vingut realitzant actuacions al respecte, responent amb interès a la importància que el turisme anà adquirint en aquestes dues darreres dècades; tant pel que fa a les seves indubtables repercussions en el terreny econòmic, com a la seva incidència notable en la necessària cohesió per a portar a terme el procés de construcció europea.

La UE, després d'aquestes dues dècades, continua essent, avui per avui, líder del turisme mundial; encara que en els darrers anys ha perdut algunes posicions com a conseqüència de la forta competència internacional. L'any 1998, segons senyalen els experts de l'Organització Mundial del Turisme (OMT) ha suposat que, per primera vegada, el creixement turístic europeu hagi superat al mundial², tal i com es reflexa en els Quadres 1 i 2.

QUADRE 1
El turisme segons àrees geogràfiques l'any 1998

Àrees	Arribades de turistes	98/97 % variació	Ingressos Milions \$	98/97 % variació
Àfrica	24,9 milions	+ 7,5	9.551	+ 3,3
Amèriques	120,1 milions	+ 1,4	121.225	+ 2,1
Àsia Oriental / Pacífic	86,9 milions	- 1,2	73.739	- 3,6
Europa	372,5 milions	+ 3,0	226.104	+ 3,6
Orient Mitjà	15,6 milions	+ 5,3	9.722	+ 6,4
Àsia Meridional	5,0 milions	+ 5,0	4.400	+ 2,8
Món	652,2 milions	+ 2,4	444.741	+ 2,0

Font: Organització Mundial del Turisme (1998).

¹ Suplement 4/82 Butlletí mensual CE i Butlletí CE 6-1982, cit.

² LA VOZ DE LA HOSTELERÍA Y EL TURISMO. Barcelona, 15-2-99. pp. 8-9: "Europa supera la mitja. Una altra dada destacable en el balanç de l'any 1998 ha estat que, per primera vegada, el creixement turístic europeu superà al mundial. La coincidència d'esdeveniments simultanis com l'Expo de Lisboa i la Copa del Món de França significaren efectes immediats. Ací, un 10% de l'increment espanyol es deu en gran part a les estades de pas amb destí a l'Expo i al Mundial i a la fortalesa de la lliura esterlina, però igualment a la diversificació de la seva oferta turística".

QUADRE 2
Les primeres destinacions turístiques mundials

2020			1998	
País	Arribades de turistes	Creixement anual 1995-2000 (%)	País	Arribades de turistes
Xina	137,1 milions	8,0	França	70,0
Estats Units	102,4 milions	3,5	Espanya	47,7
França	93,3 milions	1,8	Estats Units	47,1
Espanya	71,0 milions	2,4	Itàlia	34,8
Hong Kong RAE	59,3 milions	7,3	Regne Unit	25,4
Itàlia	52,9 milions	2,2	Xina	24,0
Regne Unit	52,8 milions	3,0	Mèxic	19,3
Mèxic	48,9 milions	3,6	Polònia	18,8
Federació Russa	47,1 milions	6,7	Canadà	18,6
Rep. Txeca	44,0 milions	4,0	Àustria	17,2

Font: Organització Mundial del Turisme (1998)

Després de dos anys de creixement contingut per la crisi econòmica asiàtica, el sector turístic aconseguí aixecar-se en el darrer bienni 1998-1999. Les dades difoses per la Organització Mundial del Turisme (2000) indiquen que les arribades de turistes internacionals creixeren entre un 4 i un 5 % al 1999, i es xifraren en prop de 670 milions.

D'aquests resultats, també es important ressaltar un fort creixement del mercat emissor europeu, tant cap a destinacions del propi continent (turisme intracomunitari) com cap a destinacions llunyanes, de forma molt especial d'Amèrica del Nord, d'Àsia i del Nord d'Àfrica.

En la dècada dels 90, el rol del turisme dins de la Unió Europea ha anat adquirint un nou protagonisme, si més no, amb el reconeixement constitucional per primera vegada (art. 3 (t), Declaració N.1, del TUE) de la possibilitat de prendre mesures en matèria de turisme³.

No obstant, el reconeixement d'una futura "política comuna de turisme" quedaria pendent de la Conferència Inter Governamental (CIG) que s'havia de celebrar l'any 1996, sobre la base de la revisió del Tractat.

³ A més a més en la declaració primera relativa a la protecció civil, l'energia i el turisme es diu literalment: "La Conferència declararà que la qüestió de la introducció en el Tractat constitutiu de la CE dels títols relatius als àmbits esmentats en la lletra t de l'article 3 s'examinarà d'acord amb arreglo el procediment previst en l'apartat 2 de l'article N del Tractat de la UE prenent com a base un informe que la Comissió presentarà al Consell no més lluny de l'any 1996. La Comissió declara que en l'actuació de la Comissió en aquests àmbits prosseguirà conforme a les disposicions actuals dels TT constitutius de les CCEE".

Aquest nou “marc turístic” fou objecte de diferents debats sobre la necessitat d’una política turística comunitària. Els debats s’havien iniciat amb el procés previ a la revisió dels Tractats, en la reunió informal dels ministres de Turisme celebrada a Milà, el 29 de setembre de 1990⁴.

Probablement, el debat més important és el que tingué lloc com a conseqüència de l’aprovació, l’any 1994, del Projecte de Llibre verd sobre el paper de la UE en matèria de turisme⁵.

El Projecte de Llibre Verd, aprovat durant la reunió informal dels ministres de Turisme del 15 d’abril de 1994 a Atenes, iniciava un procés de consultes fonamentades pel seu caràcter de “transversalitat”⁶ que defineix el sector turístic, sobre el paper que havia de jugar el turisme en el futur de la UE.

Aquesta denominada “transversalitat” ha permès durant aquests anys que la comunitat desenvolupés accions diverses sobre el turisme, des de diferents àmbits, sense que l’exercici de les “competències turístiques” nacionals es veies malmès, dins del que podem entendre com a exercici ple de la “subsidiarietat turística”.

El Llibre Verd de la Comissió⁷, aprovat l’any 1995, hauria de constituir la base sobre la qual es poguessin preparar les noves propostes de turisme en el marc de la preparació de la CIG de 1996.

Tanmateix, la pròpia naturalesa d’aquest document és probablement, la més encertada per tal de portar a terme aquest objectiu general que es centraria en

⁴ El desenvolupament d’aquests debats tingué com a marc idoni les reunions preparatòries a la CIG, celebrades a: Itàlia i Grècia, febrer de 1991; Luxemburg, juny de 1991; Països Baixos, novembre de 1991; i Parlament Europeu, de forma especial, amb l’aprovació de la resolució de 15 de juliol de 1991, sobre una política turística comunitària. El contingut d’aquesta resolució feia referència a la Declaració (N 1), relativa a la protecció civil, energia i turisme, cit.

⁵ El Parlament Europeu ha estat la institució que de forma més decidida ha defensat la necessitat de la incorporació del turisme al Tractat i l’establiment d’una autèntica política turística comunitària.

⁶ L’objectiu del document era obrir una consulta àmplia sobre el paper de la Unió en matèria de turisme a tots els participants, tant públics com privats, en els nivells regional, nacional, europeu e internacional que estiguin interessats.

⁷ COM (95) 97 final, de 4-4-95.

l'obertura d'una àmplia consulta sobre el paper de la Unió Europea en matèria turística⁸.

Segons senyala la pròpia Comissió⁹, el Llibre Verd sobre el turisme hauria de permetre:

- Descriure totes aquelles accions que la Comunitat estava portant a terme; així com els instruments necessaris per a fer efectives aquestes.
- Aprofundir en l'examen del valor afegit que podria aportar una política turística aplicada a nivell comunitari.
- Presentar les perspectives d'evolució en la matèria, tenint en compte totes les opcions possibles, amb la finalitat de definir el futur paper que hauria de jugar la UE en matèria de turisme.

10.1. EL LLIBRE VERD: MARC DE LES INTERVENCIONS I PROPOSTES D'ACTUACIÓ.

La importància econòmica de les activitats turístiques per al creixement i desenvolupament econòmic, resultava ja del tot evident en el moment d'elaboració i posterior debat del contingut i propostes del Llibre Verd¹⁰, així com la seva especial incidència en les polítiques d'ocupació, i la necessària compatibilització entre el principi de subsidiarietat i l'actuació comunitària.

Per consegüent, el Llibre Verd es plantejava dins d'aquest marc de reflexió; considerant la necessitat de definir les perspectives i propostes d'evolució del paper de la UE en matèria turística.

⁸ El "Llibre Verd" es l'instrument que acostuma a utilitzar la Comissió en el moment en que es planteja llençar un debat sobre un determinat tema. Per consegüent es constitueix com al punt de partida de tot un procés, que es fonamenta en una ample reflexió sobre totes aquelles qüestions tractades en el mateix; a la vegada que, s'acostumen a generar els elements necessaris per a l'establiment de futures mesures a emprendre dins de l'àmbit de que es tracti.

⁹ COM(95) 97 final, cit. pp. 3-4.

¹⁰ COM(95) 97 final, cit. p. 5: "Les anàlisis econòmiques posen de manifest que el turisme, que representa com a mitja el 5,5 % del PIB de la Unió i més del doble en alguns dels seus Estats membres ...".

10.1.1. ACCIONS DE LA COMUNITAT EN MATÈRIA DE TURISME.

La Comissió defineix, en aquest primer apartat del Llibre Verd, el fet de que el turisme és un dels sectors d'activitat que durant un llarg període ha mantingut un constant creixement. La situació del turisme a la UE i als seus Estats membres, tant a nivell intern com internacional, feia del turisme factor imprescindible per a l'estabilitat econòmica de molts d'aquests Estats¹¹ i liderat consolidat en el marc del turisme internacional.

D'altra banda, es plantegen les condicions immillorables per a que es pugui portar a terme un desenvolupament turístic en el sí de la UE¹²; així com tot un conjunt de potencialitats que feien pensar en un futur turístic molt favorable, la Comissió ho havia posat de manifest durant tota la dècada, refrenant-ho en el mateix Llibre Verd amb els següents termes:

- Envelliment de la població dels països industrialitzats;
- Increment del nivell educatiu;
- Augment de les vacances pagades;
- Reducció del nombre d'hores treballades;
- Desenvolupament del turisme de cap de setmana;
- Millor coneixement de les possibilitats d'oferta als viatgers;
- Millora de les xarxes de transport;
- Reducció de les tarifes aèries i millora dels sistemes de reserva.

Per consegüent, tenint en compte aquestes importants expectatives, resulta del tot evident la necessitat de que es empreses turístiques europees hagin

¹¹ La importància que tradicionalment ha tingut el turisme per als Estats membres de la UE, situats en l'àrea d'influència de l'Arc Mediterrani, és indubtable, la mateixa Comissió reconeix en el mateix Llibre Verd que en molts d'aquest Estats la participació del turisme en el PIB representaria el doble de la mitja comunitària, prop d'un 13 per 100 del PIB.

¹² En el moment en que es planteja aquest "primer" gran debat sobre el turisme a la UE, i les seves repercussions i possibilitats per al futur, la Comissió constatà l'existència de noves destinacions turístiques que s'estaven convertint en importants competidors per al turisme comunitari, i que en els darrers anys havien anat adquirint certes quotes de mercat (Extrem Orient, Pacífic, etc.).

d'adaptar-se a aquests nous escenaris que si bé plantegen considerables avantatges ho fan dins d'un marc cada cop més competitiu¹³.

D'altra banda, segons senyala la Comissió en el Llibre Verd¹⁴: "s'estima en 9 milions el nombre de persones que treballen en el turisme en la Comunitat, el que segons el nombre de llocs de treball relacionats directament amb els productes i activitats turístiques constitueix el 6 per 100 de l'ocupació total".

En aquest mateix sentit, i d'acord amb les anàlisis reflexades per la Comissió en el seu Llibre Blanc sobre el creixement, la competitivitat i l'ocupació (1993), el turisme i l'ocupació turística constitueix una de les claus per a entrar en el segle XXI; de fet, es considera al turisme com a un dels sectors més importants a l'hora d'analitzar les perspectives d'ocupació a mig termini.

No obstant, encara que les perspectives que planteja el turisme i l'ocupació que d'ell depèn siguin molt favorables, les característiques de les activitats turístiques plantegen circumstàncies molt específiques, i que no sempre comporten avantatges absolutes. Aquestes peculiaritats venen donades especialment perquè l'oferta de serveis es produeix en períodes de temps discontinus, que caracteritzen i defineixen una especial oferta i condicions de treball: treball de temporada, treball durant els caps de setmana, llargues jornades de treball, etc. En aquest context, l'especial configuració de les empreses turístiques, especialment petites i mitjanes en la majoria de casos comporten incidències de tot tipus en el desenvolupament del turisme a la UE.

Un cop definida la situació del turisme europeu, la seva incidència en el marc de les empreses, i les repercussions diverses en l'ocupació, la Comissió planteja les possibles respostes, actuacions i mesures portades a terme en funció de la delimitació de la base o bases jurídiques per a definir les

¹³ Es planteja la necessitat d'adaptació de l'oferta turística europea a la mundialització del mercat i a la creixent competitivitat de les noves destinacions, així com a l'evolució de la demanda turística. No obstant, és important ressaltar l'existència de diferents elements que determinen la capacitat de les empreses turístiques per tal d'aplicar en el futur noves estratègies competitives: a) necessitat d'adaptar-se als entorns legislatius i administratius; b) necessitat de reaccionar a curt termini a l'efecte directe e immediat sobre la demanda de factors externs a la pròpia indústria; c) la introducció creixent d'elements qualitius en l'expressió de la demanda turística; d) la dimensió generalment reduïda de les empreses del sector.

¹⁴ COM(95) 97 final, cit. pp. 7-8.

actuacions comunitàries que de forma directa o indirecta incideixen en el turisme.

La UE disposa, per al compliment dels objectius plantejats en el Llibre Verd, de diferents instruments d'actuació; ja siguin aquests d'obligat compliment (reglaments, directives, decisions) o no (recomanacions, comunicacions, dictàmens).

Cal ressaltar que la utilització d'aquests instruments ha estat molt condicionada per la inexistència de base jurídica per a les mesures directes que afecten al turisme i per la generalització de mesures indirectes que des de diferents polítiques comunitàries han tingut tradicionalment en el turisme una de les destinacions d'aquestes mesures.

A. MESURES DIRECTES.

La UE després de l'“assaig general” que suposà l'Any Europeu del Turisme (1990) posà en marxa amparant-se en l'art. 235 del Tractat el primer Pla d'accions comunitàries a favor del turisme, aprovat mitjançant Decisió de 13 de juliol de 1992¹⁵.

Aquest primer Pla, que no ha tingut cap tipus de continuïtat, es presenta com el referent de les actuacions que fins ara les institucions comunitàries han portat a terme, en funció d'una “particular” base jurídica que requereix sempre i en tot cas la unanimitat dels Estats membres, amb les corresponents repercussions que avui per avui continua plantejant la necessitat d'aquestes majories en el si de la UE.

D'altra banda, la Comunitat portava desenvolupant des dels anys 90 una important tasca a l'hora de definir els elements d'informació necessaris per a poder prendre les decisions adients en matèria turística¹⁶.

¹⁵ DOCE L 231, cit.

¹⁶ Decisió del Consell 90/665/CE de 17 de desembre, cit.

B. MESURES INDIRECTES.

Les mesures indirectes, han estat tradicionalment les més nombroses amb diferència sobre d'altres actuacions de la Comunitat. Probablement, un dels temes que resulta més evident quan es parla sovint del turisme és, el seu caràcter "transversal"¹⁷, i per consegüent la major part de les actuacions comunitàries de "política turística" han estat tradicionalment diverses, plurals i no sempre coordinades amb objectius i finalitats comunes¹⁸.

En aquest sentit, la Comissió destaca les següents mesures:

- Cinquè programa d'acció comunitària en matèria de medi ambient, Directives sobre medi ambient¹⁹, i participació en Convenis internacionals aplicables a regions particularment involucrades en el turisme (Conveni de Barcelona sobre la Protecció de la Mediterrània, Conveni sobre la Protecció dels Alps);
- Accions relatives a la protecció del patrimoni cultural europeu, de forma molt particular, el programa d'accions comunitàries RAPHAEL, de protecció del patrimoni cultural europeu;
- Mesures destinades a reforçar els eixos principals i a garantir la continuïtat i consolidació de la política empresarial en la Comunitat, de forma molt especial totes aquelles que facin referència a les PIME.
- Accions en matèria d'I+D.

¹⁷ PARLAMENT EUROPEU (1992): *El turisme a Europa*. cit., McMILLAN-SCOTT, E. "Una política de turisme comunitària", pp. 35-36: "És sabut que el turisme és un sector que exigeix un enfocament multidisciplinari i que, si ha de ser facilitat, promogut i finançat a escala comunitària, s'hauran de posar en marxa d'altres polítiques comunitàries, en particular en l'àmbit de la fiscalitat, l'agricultura, el medi ambient, els assumptes socials, la protecció del consumidor, els transports, la formació professional, la política regional, la cultura i les relacions exteriors (per exemple, el GATT)".

¹⁸ En aquest sentit es pronuncià el Tribunal de Comptes, en el seu Informe especial núm. 4/92, cit.

¹⁹ Aquestes actuacions havien estat adoptades i els objectius enunciats en l'article 130 R del Tractat.

- Mesures dirigides a la realització del mercat interior.
- Establiment i desenvolupament de les xarxes transeuropees en els sectors d'infraestructures de transports, telecomunicacions i energia.
- Aplicació de normes sobre competència.
- Protecció dels consumidors.
- Ajudes a les regions mitjançant els Fons Estructurals.
- Accions a favor de l'educació i de la formació professional.

10.1.2. EL VALOR AFEGIT COMUNITARI EN MATÈRIA DE TURISME.

L'existència de nombroses i, a la vegada, diverses i variades accions comunitàries en matèria de turisme no tindrien cap importància, sense l'existència d'una clara valoració dels objectius que totes aquestes accions han de perseguir.

Tanmateix, la Comissió defineix en el Llibre Verd, tots aquests objectius que de forma paral·lela poden ajudar a la consecució dels principis i objectius que, des d'un punt de vista general, persegueix la UE.

Tanmateix, la Comissió considera que el turisme hauria de contribuir de forma molt especial, a possibilitar el compliment del contingut del primer paràgraf de l'article B de les Disposicions Comunes del TUE, quan defineix com a principal objectiu de la Unió el següent:

“ Promoure un progrés econòmic i social equilibrat i sostenible, principalment mitjançant la creació d'un espai sense fronteres interiors, l'enfortiment de la cohesió econòmica i social i l'establiment d'una unió econòmica i monetària que implicarà, en el seu

moment, una moneda única, conforme a les disposicions del present Tractat”.

D'altra banda, és a partir de la reforma del Tractat, i de l'ampliació de les accions de la Comunitat en matèria de turisme (article 3 (t), del TUE) quan adquireix sentit i una certa base jurídica les iniciatives ja preses a favor del turisme, a través de les diferents polítiques comunitàries, totes elles aplicades per a arribar a aconseguir els objectius que es troben definits en el Tractat.

No obstant, i un cop definit el paper que pot constituir el turisme per a la consecució dels objectius generals de la UE, la Comissió planteja, a més a més que el turisme pot contribuir en la consecució d'altres objectius, i en destaca els següents²⁰:

A. REFORÇAMENT DE LA COHESIÓ ECONÒMICA I SOCIAL.

La Comissió considera que, en funció del que estableixen els articles 130A i 130B, en els que es precisa l'abast de les accions de la Comunitat, el turisme pot arribar a ser una contribució molt particular a la consecució d'aquest objectiu principal per a la construcció europea.

El turisme tradicional, i les seves noves i diversificades formes, es configura com a un nou factor de convergència entre el que són els seus interessos pròpiament dits, i les ambicions de cohesió de la Comunitat²¹.

B. POSTA EN PRÀCTICA D'UN DESENVOLUPAMENT DURADOR.

El turisme és, per a la Comissió, un àmbit important per a la definició i posta en pràctica d'un desenvolupament durador. És evident que el

²⁰ COM (95) 97 final, cit. pp. 13-22.

²¹ Aquest procés de convergència ha quedat palès en el moment en que una important part dels Fons Estructurals s'han empleat per a projectes que d'una u altra forma han tingut implicacions turístiques, tal com s'ha vist en el capítol 11 d'aquesta Tesi Doctoral.

turisme constitueix, probablement, una de les activitats econòmiques en les que el seu desenvolupament s'enquadra més perfectament en l'objectiu enunciat en l'art. 2 del TUE, relatiu al "desenvolupament harmoniós i equilibrat de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat" i a "un creixement sostenible i no inflacionista que respecti el medi ambient"; i en algunes de les reflexions portades a terme dins dels processos de discussió que obrí el Llibre Blanc de la Comissió sobre creixement, competitivitat i ocupació respecte al nou model de desenvolupament.

Per conseqüent, amb el reconeixement d'aquesta coincidència, i dins d'aquest necessari procés de "convergència" de polítiques, la Comissió planteja la necessitat de que la Comunitat aporti un nou valor afegit al turisme comunitari. En la mateixa línia, considera que hauria de contribuir en major mesura al desenvolupament del turisme, fonamentalment, mitjançant diferents accions, com les següents:

- creació i posta a punt d'infraestructures;
- aprofitament dels recursos humans;
- protecció i aprofitament del medi ambient;
- experimentació i difusió de productes turístics nous o diversificats.

C. PROMOCIÓ DE LA IDENTITAT EUROPEA.

Probablement una de les novetats més interessants del TUE fou la introducció, en la seva segona part, de la ciutadania de la Unió (article 8) per a tota persona que tingués la nacionalitat d'un Estat membre.

La ciutadania de la Unió, es troba definida a través de l'exercici d'un conjunt de drets definitoris d'aquest nou "status" comunitari. Cal recordar que un dels drets més importants és el de circular i residir lliurement en el territori dels Estats membres.

Per conseqüent, el turisme serà un dels marcs més importants on els ciutadans de la Unió exerciran aquest dret de circulació i residència; configurant-se, al mateix temps, com a un dels eixos del desenvolupament de la ciutadania de la UE.

D. CONTRIBUTIÓ A LES GESTIÓ DELS CANVIS DE LES PIMES TURÍSTIQUES.

La Comissió defineix, en aquest cas, el fet de que la major part dels àmbits d'actuació en els que s'enquadra el turisme es caracteritzen per la seva gran atomització, provocant, a la vegada, dificultats de tot tipus en el moment en que els operadors europeus, i els turístics en particular han de portar a terme processos d'adaptació als canvis estructurals que s'estan produint.

Es per això que, la Comissió considera que la Comunitat pot portar a terme desenvolupaments diversos que facilitin a tots els operadors turístics la seva adaptació als canvis esmentats.

Tanmateix, aquesta col·laboració es pot plantejar amb l'aportació als operadors del sector de les següents aportacions: elements d'observació dels fluxos turístics (estadístiques, estudis); elements d'identificació de les necessitats dels turistes i de les empreses; aplicació de mitjans per a que les empreses s'adaptin als canvis; creació d'un marc legislatiu i administratiu favorable als operadors turístics.

E. CREACIÓ DE VALOR AFEGIT MITJANÇANT UN PLANTEJAMENT COHERENT DE LES POLÍTIQUES I ELS INSTRUMENTS.

La Comissió es planteja el turisme del futur considerant la necessitat d'integrar-se plenament en l'economia del segle XXI. Segons la Comissió, per a que el turisme entri amb garanties d'èxit en el nou segle es necessari potenciar tres grans eixos prioritari:

- donar suport a la millora de la qualitat del turisme, considerant aquesta dins d'una òptica d'una millor consideració de l'evolució de la demanda turística;
- incitar a la diversificació de les activitats i productes turístics en l'òptica d'un suport a la millora de la competitivitat i de la rendibilitat de l'oferta turística;
- suscitar la integració del concepte de desenvolupament durador i equilibrat en el turisme en l'òptica d'una millor consideració de les dimensions culturals i ambientals del turisme.

F. EL TURISME I EL RESPECTE DEL PRINCIPI DE SUBSIDIARIETAT.

La Comissió constata, en les seves anàlisis, la importància que tenen les competències turístiques i l'exercici d'aquestes pels Estats membres; considerant que, la Comunitat té, malgrat aquest marc competencial, un paper important que ha desenvolupar dins de l'àmbit del turisme. No obstant, qualsevol acció comunitària es definiria i aplicaria respectant el principi de subsidiarietat, tal com es troba enunciat en l'art. 3 B del TUE.

10.1.3. PERSPECTIVES D'EVOLUCIÓ I PROPOSTES D'ACTUACIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA EN MATÈRIA DE TURISME.

El Llibre Verd de la Comissió inclogué, en darrer terme, la presentació d'una sèrie d'opcions, en les que partint de les actuacions portades a terme fins llavors plantejava les propostes i actuacions de futur, dins del marc de discussió i debat de preparació de la CIG de 1996. Les diferents opcions varen suposar l'obertura del debat posterior, en el qual totes les institucions i organitzacions afectades manifestaren les seves opinions; així com, el paper del turisme en la UE en el futur, dins dels límits i competències assignades en el Tractat:

1. REDUCCIÓ O ELIMINACIÓ DE LES ACCIONS COMUNITÀRIES ESPECÍFIQUES.

En aquesta proposta es posa de manifest el fet de que el turisme en el marc comunitari ja està atès de forma suficient a través de les polítiques comunitàries existents.

Les “polítiques turístiques” existents cobririen de forma suficient tots els àmbits d’actuació turística, no sent en cap cas necessari establir noves polítiques, ni nous elements de coordinació en el marc d’aquestes polítiques.

Per conseqüent, no seria necessari establir cap nova política comunitària de turisme, donant-se la opció d’eliminar o reduir tota acció específica en matèria de turisme. És a dir, les úniques accions en matèria de turisme haurien de procedir d’una aplicació correcta de les “polítiques” ja existents, al haver demostrat amb suficiència la seva eficàcia.

2. MANTENIMENT DEL MARC I DEL NIVELL D’INTERVENCIÓ ACTUALS.

En l’actualitat, la Comunitat no disposa d’una fonament jurídic específic relatiu al turisme²². No obstant, aquesta situació no ha impedit en cap cas que la Comissió hagi presentat i el Consell aprovat, d’acord amb l’art. 235, projectes i programes contemplant l’existència de mesures directes envers al turisme, com hem pogut comprovar en d’altres apartats²³.

Per conseqüent, l’article 235 del TUE constitueix l’única base per a l’actuació de la Comunitat en els àmbits de turisme; propiciant l’aprovació del pla d’acció a favor del turisme.

²² L’art. 3 (t), del TUE, cit., és encara avui una simple declaració d’intencions, no desenvolupada, en la que el Tractat manifesta que, el turisme es configura com a àmbit d’interès per arribar als objectius de l’article 2.

²³ Decisió 92/421/CE, de 13-7-92, cit.

3 REFORÇ DE L'ACCIÓ COMUNITÀRIA SOBRE LA BASE DEL TRACTAT JA EXISTENT.

Al plantejar aquesta tercera opció, la Comissió senyala que, en el marc de l'actual Tractat, la Comunitat podria donar suport amb una major intensitat a cercar el creixement i la competitivitat de la indústria turística, contribuint, a la vegada, a la millora del benestar del turista i estimulants de forma principal la protecció del patrimoni natural i cultural.

El reforç de les diferents accions de la Comunitat, podria igualment respondre a necessitats sectorials o específiques del turisme. La Comissió considera, al mateix temps, que aquesta tercera opció podria tenir un important desenvolupament amb la inclusió d'un capítol específicament centrat en el turisme en cada una de les polítiques ja existents.

4 CAP A UNA POLÍTICA TURÍSTICA COMUNITÀRIA.

La última opció exposada per la Comissió planteja tres grups de qüestions:

- Possibilitat de que la Comunitat desenvolupi un paper d'informador i d'interlocutor entre la Unió i les diferents parts interessades;
- Necessitat de que la Comunitat desenvolupi un paper d'estímul i coordinació entre les polítiques nacionals;
- Disseny d'una política comunitària capaç de respondre de forma equilibrada als interessos fonamentals del turisme i d'aconseguir la integració d'aquests interessos en la lògica del turisme sostenible.

A partir de les consideracions exposades en el Llibre Verd, la Comissió sol·licita als Estats membres, al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social, al Comitè de les Regions, a les organitzacions representatives, als interlocutors socials i als demés organismes que actuen en

el turisme a nivell europeu o en el dels Estats membres i les seves regions que es manifestessin sobre les opcions institucionals presentades, abans del 30 de juny de 1995.

10.2. EL LLIBRE VERD: EL DEBAT DE LA POLÍTICA COMUNITÀRIA EN MATÈRIA DE TURISME.

L'aprovació del Llibre Verd (1995) de la Comissió suposà l'inici d'un interessant procés de debats i discussions sobre el paper que havia de jugar en el futur el turisme a la UE²⁴. Els procediments de consulta utilitzats varen ésser múltiples i variats, depenen dels subjectes destinataris de la consulta²⁵.

En aquest sentit, es important ressaltar que el procés iniciari es desenvolupà en tres grans apartats que agruparen a tots els subjectes destinataris de les consultes²⁶.

El Llibre Verd de la Comissió, es plantejà amb l'objectiu de sensibilitzar a tot el conjunt d'agents turístics, organismes e institucions, públics o privats, sobre la importància del turisme per a la UE, i totes aquestes qüestions sempre lligades al desenvolupament de la CIG de 1996.

La Comissió, defineix a través d'el Llibre Verd tres grans eixos, sobre els quals planteja el marc de discussions i debats posteriors:

- 1 Descripció i definició de les accions realitzades per la Comunitat en matèria de turisme i, dels instruments al seu abast per a poder realitzar aquestes activitats.

²⁴ COMISSIÓ EUROPEA. Direcció General XXIII. "La consultation sur base du Livre vert. Un pas supplémentaire vers la reconnaissance de l'action communautaire en faveur du tourisme". Brussel-les, 8 de desembre de 1995.

²⁵ La major part dels consultats manifestaren el seu interès i satisfacció per la procedència de la consulta. No obstant, la resposta fou, sovint, plena de reserves e indecisions. Aquestes opinions no deixen de ser sorprenents, si es considera el fet de la "constitucionalitat" del turisme (art. 3 (t), del TUE).

²⁶ Els diferents partícips de la consulta quedaren agrupats en els següents apartats: a) Institucions de la UE; b) Estats membres; c) Organitzacions independents.

- 2 Examen en profunditat del valor afegit que suposa la posta en funcionament d'una política comunitària en matèria de turisme.
- 3 Presentació de propostes i alternatives relacionades amb el futur del turisme a la UE.

En aquest supòsit, la Comissió no pren cap posició específica limitant-se a posar de manifest les posicions d'uns i d'altres agents sobre una possible modificació del Tractat.

10.2.1. LES INSTITUCIONS DE LA UE I EL LLIBRE VERD.

1. EL PARLAMENT EUROPEU.

Probablement, el Parlament Europeu havia estat des de molt abans que la resta d'institucions comunitàries la més favorable a un millor tractament del turisme; tant en el si de les organitzacions e institucions comunitàries, com en el desenvolupament dels seus programes i actuacions²⁶.

Per conseqüent, quan la Comissió presentà al Parlament Europeu una comunicació sobre el Llibre Verd per al seu examen, el mateix Parlament ja havia definit en reiterades ocasions la necessitat de que el turisme havia d'ésser objecte d'una política comuna diferent, beneficiant-se, a la vegada, d'una base jurídica específica dins d'un Tractat revisat.

²⁶ El Parlament venia sol·licitant des de l'any 1983, la necessitat d'implantar una política comunitària de turisme, a través de diferents resolucions, de les que destacarem les següents:

- DOCE C 10, de 16-1-83, p. 281.
- DOCE C 19, de 28-1-91, p. 238.
- DOCE C, de 15-7-91, p. 74.
- DOCE C 44, de 14-2-94, p. 61.
- DOCE C 18, de 23-1-95, p.159.
-

El Llibre Verd, fou tramès per al seu examen a les següents comissions del Parlament Europeu²⁷: Transports i Turisme; Assumptes Econòmics i Monetaris; Política Industrial; Medi Ambient; Salut Pública i Protecció del Consumidor; Política Regional; Assumptes Socials i Ocupació.

No obstant, l'anàlisi i discussió de fons del Llibre Verd fou la que es realitzà en el marc de la Comissió de Transports i Turisme, amb la designació d'una ponència que seria presidida per l'eurodiputat grec del Partit Popular Europeu, M. Pavlos Sarlis.

La Comissió es reuniria, sota la presidència del ponent, en diferents sessions, els dies 24 de maig, 21 de juny, 18 de juliol, 26 de setembre, 21 de novembre, 20 de desembre de 1995 i 23 de gener de 1996, analitzant el Llibre Verd, així com el projecte d'informe. Finalment, en la sessió del 23 de gener, s'aprovà la proposta de resolució, a favor de l'establiment d'una política comunitària de turisme²⁷, per 23 vots a favor, 1 vot en contra i 1 abstenció²⁸.

Aquesta política comunitària de turisme, segons el Parlament Europeu, hauria de contemplar els següents aspectes:

- garantir la competitivitat de la indústria turística;
- crear les condicions més avantatjoses per al desenvolupament de les empreses turístiques comunitàries;
- prendre iniciatives destinades a harmonitzar les condicions de treball;
- promoure la cooperació entre tots els actors implicats en l'activitat turística;

²⁷ L'examen de fons, del Llibre Verd, seria realitzat per la Comissió de Transports i Turisme; encara que, degut al caràcter plural de la consulta, es va trametre a les diferents comissions, com a una mostra més de la condició de transversalitat del turisme en general.

²⁷ PARLAMENT EUROPEU. Document de sessió. "Informe sobre el Llibre Verd de la Comissió (COM (95) 97-C 4-0157/95)". PE 215.091/def., de 25 de gener de 1996. pp- 4-7.

²⁸ La història es tornava a repetir, el PE prenia una posició molt clara a favor d'una P.C. de turisme.

- coordinar les iniciatives nacionals adoptades pels Estats membres;
- introduir la possibilitat de celebrar acords entre la Comunitat Europea, i tercers països i organismes internacionals.
- contribuir a la recerca i al finançament en matèria d'infraestructures turístiques sobre la base de criteris preestablerts.

En aquest cas, el Parlament Europeu no fa més que reafirmar les seves posicions ja reiterades, al respecte, sobre la necessitat de donar suport a l'establiment d'una política comunitària de turisme. Per consegüent, considera que només en l'Opció 4, del Llibre Verd, es reflexa aquesta necessària política comuna.

2. EL CONSELL.

D'altra banda, i dins d'aquest marc, el Consell no realitza cap referència sobre turisme, dins del Llibre Verd de la Comissió, al considerar que el turisme en quan a disposició²⁹, ja forma part de forma expressa de l'ordre del dia de la CIG de 1996.

3. EL COMITÈ DE LES REGIONS.

En el Dictamen del Comitè de les Regions (CDR)³⁰, aprovat durant la sessió del dia 16 de novembre de 1995, sobre el Llibre Verd de la Comissió, es proposà el següent³¹:

²⁹ Tanmateix, es important recordar que, el Consell ja s'havia pronunciat amb l'aprovació del Pla, DOCE L 231, cit. Al mateix temps que, el turisme es contemplava en el context de l'article N.2, i d'acord amb la Declaració N.1 annex al TUE.

³⁰ DOCE C 126, de 29-4-96.

³¹ El CDR, es remeté a l'hora de fer les valoracions sobre el Llibre Verd al seu Dictamen de 2 de febrer de 1995 sobre "Una política de desenvolupament rural en les regions de la UE" (doc CDR 6/95 fin.), fent especial esment a:

- que les necessitats i possibilitats actuals en matèria socio-cultural fan del turisme una activitat amb molt de futur;
- que des d'una perspectiva econòmica i regional, el turisme pot ajudar al desenvolupament i, al mateix temps a la diversificació.
- que el turisme pot contribuir a la cohesió econòmica i social i a la reducció de les distorsions territorials i regionals en la Unió;
- que nombrosos ens locals i regionals posseeixen competències en matèria de turisme.

- Donar suport a l'elaboració de directrius transparents i coordinades en matèria de turisme, aplicables a tota la UE;
- Recomanar l'establiment d'unes bases que garanteixin que la UE tingui més en compte els interessos específics de les activitats turístiques en la concepció i aplicació de la resta de polítiques;
- No es considera necessària, la modificació dels fonaments jurídics actuals o el reforçament de les competències de la UE, en matèria de turisme;
- El Llibre Verd pot interpretar-se com a un primer pas, per tal d'aconseguir que el turisme ocupi el lloc que li correspon dins dels processos de presa de decisions polítiques de la UE;
- Instar a la Comissió a que presenti propostes pràctiques i concretes, que fixin els objectius i els mitjans d'acció que precisa utilitzar la UE a favor del turisme;
- Instar a la Comissió a que fonamenti l'informe que ha de presentar al Consell per a la CIG de 1996, en els principis d'associació, complementarietat i subsidiarietat; i senyala el potencial i la responsabilitat de les autoritats locals i regionals, en matèria de desenvolupament turístic;
- Les proposicions senyalades en el punt C III (reforçament de l'acció comunitària sobre la base del Tractat ja existent) constitueixen la base més adequada per al futur treball de la Comissió;
- El CDR participi en els treballs futurs sobre el desenvolupament dels objectius i medis que permetin a la UE desenvolupar un paper més actiu en matèria de turisme.

4. EL COMITÈ ECONÒMIC I SOCIAL.

El Comitè Econòmic i Social (CES), es pronuncià sobre el Llibre Verd de la Comissió, mitjançant un dictamen que seria aprovat en la seva sessió de 14 de setembre de 1995³².

En el dictamen del CES es proposà una nova formulació, a través de la qual s'insistia en la necessitat de desenvolupar una política turística competitiva dins d'un mercat turístic cada cop més global. Per tal de poder portar a terme aquesta nova formulació, el CES considerava necessari, l'establiment d'una política comunitària de turisme, per ací realitzar:

- Una coordinació més estreta entre la política comunitària i la política dels Estats membres.
- Desenvolupar accions conjuntes de la Comunitat amb els Estats membres per tal d'assegurar que el sector turístic de la Comunitat pugui afrontar els reptes d'un mercat cada cop més global i competitiu.
- Conciliar de forma equilibrada els interessos de les empreses i dels consumidors, partint del principi de desenvolupament sostenible inspirat per la necessitat de preservar el patrimoni cultural i natural.

10.2.2. ELS ESTATS MEMBRES I EL LLIBRE VERD.

Tanmateix, la publicació del Llibre Verd suposà la posta en marxa d'una molt important mobilització per part dels Estats membres, en tots els seus diferents nivells administratius: nacional, regional i local³³.

³² Dictamen sobre "El paper de la Unió en matèria de turisme ...". DOCE C 301, de 13-11-95.

³³ La Comissió Europea organitzà a Brusel·les, el 3 de juliol de 1995, una reunió de Directors Generals de Turisme per tal de poder afavorir el seu intercanvi de punts de vista i posicions, sobre l'acció comunitària en matèria de turisme; així com, sobre el futur del turisme en el sí de la UE.

La Comissió es dirigí als Estats membres, per tal de donar a conèixer el Llibre Verd, demanant a cada un d'aquests les seves opinions sobre el contingut del Llibre.

En la mateixa petició, la Comissió demanava el posicionament de cada Estat sobre les quatre opcions de futur que proposava la UE en el Llibre Verd, tal com i com es reflexa en el Quadre 3.

La majoria dels Estats membres reconegueren durant el procés, a través de les seves comunicacions, la importància política de l'acció comunitària en matèria de turisme, prenent posicions sobre les quatre opcions plantejades³⁴.

No obstant, les posicions dels Estats membres estigueren molt condicionades pels seus diferents "interessos" turístics i per la seva especial configuració, tant pel que fa a les seves organitzacions polític – administratives, com pel que fa a les seves condicions de països emissors o receptors de turisme.

1. ALEMANYA.

Alemanya es pronuncià per l'opció 2, al considerar que són els nivells nacional i regional els que millor poden garantir el just equilibri, entre els interessos públics i privats del sector turístic.

Per Alemanya, el principal rol que hauria de jugar el turisme a la UE seria el d'assegurar la introducció de totes aquelles que tinguessin relació amb el turisme en les polítiques comunitàries ja existents, portant a terme, a la vegada, una adequada i coordinada integració de totes aquelles accions que des dels diferents àmbits d'actuació de la UE estiguessin relacionades amb el turisme.

³⁴ COMISSIÓ EUROPEA. Direcció General XXII. "La consultation ...", cit. Annex 4 . pp. 3-9.

QUADRE 3
Les posicions dels Estats membres sobre el Llibre Verd

Estats membres	Opció 1	Opció 2	Opció 3	Opció 4	No es pronuncien
ALEMANYA		X			
ÀUSTRIA			X		
BÈLGICA				X	
DINAMARCA					X
ESPANYA		X			
FINLÀNDIA			X		
FRANÇA					X
G. BRETANYA		X			
GRÈCIA				X	
HOLANDA		X			
IRLANDA				X	
ITÀLIA				X	
LUXEMBURG			X		
PORTUGAL			X		
SUÈCIA		X			

Font: Comissió europea. Direcció general XXIII (1995)

2. ÀUSTRIA.

Per Àustria, l'opció 3 es considerarà la més adequada, sempre i quan aquesta no suposés cap tipus de modificació en el Tractat. D'altra banda, considera que l'opció 4 suposaria un major grau d'intervencionisme per part de la UE, agreujat pel fet de que, aquestes intervencions no sempre tenen en compte els necessaris equilibris entre els interessos de la indústria i les evidents preocupacions manifestades pels consumidors, en tots aquells temes relacionats amb el turisme, els viatges i, les vacances.

3. BÈLGICA.

Per a Bèlgica, només l'opció 4 hauria de permetre una base jurídica suficient per a poder definir el marc d'una política europea específica en matèria de turisme, que assegurés un funcionament adequat a les necessitats de la UE i, que fos capaç de respondre a tots els reptes que es poguessin plantejar en el futur.

4. DINAMARCA.

Dinamarca no es manifestà a favor de cap de les opcions, al considerar que aquest era un dels temes a tractar en el marc de la CIG de 1996, reservant-se el govern danès les seves opinions fins a la celebració de la conferència.

5. ESPANYA.

Per Espanya, l'opció 4 no és la més adient, ja que considera que el que és més important pel turisme a la UE és el manteniment de la situació actual, amb un necessari reforçament de la coordinació horitzontal de totes aquelles polítiques comunitàries que presenten alguns tipus d'actuacions en matèria de turisme (opció 2).

6. FINLÀNDIA

Per a Finlàndia, l'opció 4 es considera com a la més adequada, al considerar que només amb un reforçament del rol a jugar pel turisme dins de les polítiques de la UE es pot portar a terme una millor coordinació dels esforços destinats al sector turístic, i de forma molt especial els de caràcter financer

7. FRANÇA.

França considerà que no havia arribat el moment per a emetre un judici sobre quina era la millor opció possible, dins de les proposades en el Llibre Verd.

8. GRAN BRETANYA.

Per a Gran Bretanya cap de les opcions plantejades per la Comissió podia considerar-se vàlida, no essent partidaris del reforçament dels poders de la Comissió en matèria turística i, no trobant cap utilitat específica a la implantació d'una política comunitària de turisme.

Segons Gran Bretanya, l'únic rol que pot jugar la Comunitat en aquesta matèria és el de salvaguardar els interessos de la indústria turística; ja que la responsabilitat en matèria de turisme correspon a les autoritats nacionals, regionals/locals (opció 2).

9. GRÈCIA.

Per a Grècia, l'opció que hauria d'ésser adoptada era la 4. Grècia considerava que les altres opcions limitaven el rol que havia de jugar la UE, al no poder prendre només que mesures aïllades, sempre d'una gran fragmentació.

Segons Grècia, una política comunitària de turisme hauria de completar les mesures preses pels Estats membres, considerant, sempre i en tot cas, les característiques nacionals del turisme. Al mateix temps, es proposà la inserció en el Tractat d'un títol específic, per tal de garantir l'equilibri entre aquestes posicions.

10. HOLANDA.

Per a Holanda els principals responsables de la política turística són els Estats membres. Holanda no considerà oportú que el nivell de competències de la Comunitat es vegi augmentat.

No obstant, es manifesta favorable al reforçament de les mesures preses fins al moment, que afecten al turisme i, consegüentment desbloquejen els seus mitjans financers suplementaris (opció 2).

11. IRLANDA.

Per Irlanda, només amb una competència específica en matèria de turisme, es pot garantir el reforçament de les mesures ja existents i, en el mateix sentit, l'augment dels fons destinats al turisme (opció 4). En un principi, Irlanda es trobava disposada a discutir amb la resta d'Estats les modalitats per a la inclusió d'un títol específic en un Tractat revisat.

12. ITÀLIA.

Itàlia considera la necessitat de fixar un marc clar de referència amb una certa estabilitat, no essent possible cap altre opció que la 4, per tal d'assegurar la posta en marxa d'una política comunitària de turisme.

D'altra banda, considera que l'opció 3 és purament conjuntural, en el cas de que es pugui assegurar l'elaboració i pervivència d'un segon pla d'acció.

13. LUXEMBURG.

Luxemburg es pronuncià pel reforçament de l'acció comunitària ja realitzada, sobre la base del Tractat ja existent (opció 3). No obstant, manifestà que no plantejaria cap oposició a l'opció 4 que, en qualsevol dels casos, podria arribar a suposar importants repercussions sobre el futur del turisme europeu, tant des dels punt de vista: jurídic, financer, sociològic, polític, psicològic, etc.

14. PORTUGAL.

Per Portugal la definició d'una base jurídica pròpia hauria de permetre garantir el reforçament de la intervenció comunitària en matèria de turisme. És per això que considera necessària una major coordinació de les polítiques entre la Comissió i els Estats membres (opció 3).

15. SUÈCIA.

Per a Suècia les manifestacions del govern danès són les més encertades a l'hora de fer front a tots aquells temes que facin referència al futur del turisme a la UE; no pronunciant-se sobre cap de les opcions plantejades per la Comissió.

10.2.3. LES ORGANITZACIONS INDEPENDENTS I EL LLIBRE VERD.

Les organitzacions independents consultades sobre el contingut i propostes presentades en el Llibre Verd de la Comissió han estat múltiples i plurals. Els procediments utilitzats per la Comissió, per tal de portar a terme el procés de consultes, estigué sovint condicionat als mateixos mecanismes definits per les estructures internes de les organitzacions.

No obstant, la Comissió utilitzà durant tot aquest procés, per tal de reunir a les organitzacions interessades, la convocatòria de diverses reunions, fòrums, etc., per tal de que poguessin expressar lliurement les seves opinions, contrastant e intercanviant idees amb la resta d'organitzacions.

Les propostes i manifestacions realitzades per les organitzacions, tingueren com a principal element de coincidència el de la necessitat de reforçar les accions comunitàries en matèria de turisme, tal i com es reflexa en el Quadre 4.

El debat obert per aquestes organitzacions independents amb incidència en el sector turístic destacà pel contingut i característiques de les opinions i manifestacions següents:

1. ACI (Comitè Internacional d'aeroports).

L'ACI mostrà la seva satisfacció per la iniciativa presa per la Comissió; encara que no es pronuncia a l'hora de definir les seves posicions sobre les diferents opcions proposades en el Llibre Verd.

2. AIT/FIA (Aliança Internacional de Turisme/Federació Internacional de l'Automòbil).

Per a la AIT/FIA només a través de l'opció 4 es podrà aportar un veritable valor afegit que comparteixi els esforços realitzats pels Estats membres, la indústria i les organitzacions turístiques.

Segons la AIT/FIA hauria de jugar un paper complementari important en els terrenys de la coordinació, promoció i manteniment de les polítiques nacionals i regionals dins de la UE.

Per a poder aconseguir aquestes fites, l'AIT/FIA proposà que totes aquestes accions havien de fonamentar-se en l'existència d'una política turística comunitària mitjançant l'establiment d'un títol legislatiu específic i separat en el Tractat.

QUADRE 4

Les organitzacions independents davant del Llibre Verd

Organitzacions Independents	Opció 1	Opció 2	Opció 3	Opció 4	Altres opcions i alternatives
ACI					X
AIT/FIA				X	
BITS				X	
CEMR			X		
ECTAA					X
EFCO			X		
EFCT				X	
ETAG					X
ETC			X		
ETLC				X	
ETOA				X	
EUFED				X	
EURO CHAMBRES					X
EUROGITES				X	
EUROPARKS				X	
EUROTER				X	
EUTO				X	
FECTO				X	
FEG			X	X	
HOTREC					X
IAPCO				X	
IATM				X	
ICCA				X	
IFTO		X	X		
IRU					X
WTC				X	

Font: Comissió europea. Direcció general XXIII (1995)

3. BITS Europa (Oficina Internacional de Turisme Social).

Per al BITS l'única opció possible és la 4, fonamentalment per naturalesa transfronterera de les activitats turístiques. Es per això que considera que els problemes del turisme no poden ésser tractats més que en els nivells europeus o internacionals, i proposa la integració completa del turisme en el Tractat revisat.

4. ECTAA (Unió d'Agències de Viatges Europees).

Per a la ECTAA cap de les opcions presentades per la Comissió reflecteixen les seves posicions: l'opció 3 no garanteix que aquesta opinió contribueixi a la realització dels seus objectius, per això es reserven per a més endavant les

seves opinions definitives; l'opció 4 no pot donar pas a la inclusió d'un nou article en el Tractat, sense conèixer el contingut i característiques d'aquest.

5. ETAG (Grup Europeu d'Acció Turística).

Per a l'ETAG³⁵, les quatre opcions de futur que proposa la UE en el seu Llibre Verd resulten incompletes, pel que suggereix una cinquena via. Aquesta es basaria en que la UE cerqués, mitjançant consulta i cooperació amb la indústria turística la definició dels objectius clau a aconseguir i de les estratègies per a assolir-los, eliminant barreres normatives, i afavorint la participació conjunta dels sectors públic i privat en accions col·lectives, sempre respectant el principi de subsidiarietat.

6. EUROCHAMBRES.

Per a l'EUROCHAMBRES, l'organització no s'ha de pronunciar sobre cap de les opcions proposades abans de que es presenti l'estudi global sobre el turisme, o de forma més concreta sobre els costos del "no turisme". Segons EUROCHAMBRES, és a través de les polítiques e instruments comunitaris com es pot aportar un valor afegit al turisme, degut al seu caràcter multidisciplinar i a que en la major part de polítiques comunitàries es contempla el turisme com a una part de les seves actuacions e intervencions.

7. HOTREC (Comitè d'hotels i restaurants).

Segons l'HOTREC, la informació facilitada per la Comissió no era, en tot cas, suficient per a valorar les opcions proposades. No obstant, considera que la introducció d'un article en el Tractat, definit conforme a l'art. 130, respectant les

³⁵ ETAG, agrupa les principals associacions del sector interessades a Europa: ETC, AEA, AITM, ECFYHA, EFCT, ETOA, EUTO, FIA, FOTVE, IATA, ICC, AIH, IRU, HOTREC, PSA, FUA AV i UIC.

posicions reiteradament manifestades pel sector de l'hoteleria i la restauració, podria arribar a constituir una solució acceptable.

8. IFTO (Federació Internacional de Tour Operadors).

Per a la IFTO, és important diferenciar els diferents nivells de competències i responsabilitats en matèria turística: nacional, regional i local. En funció d'aquest marc, i partint del fet indubtable que, només amb el principi de subsidiarietat es pot definir l'èxit del turisme a nivell local, son les opcions 2 i 3 les més adients per a aconseguir aquests objectius.

9. IRU (Associació Internacional de Transports per Carretera).

Per a la IRU es necessari un procés més profund de discussions i debats, per tal de poder arribar a pronunciar-se per una u altre opció. No obstant, considera que els mitjans actuals, haurien d'ésser utilitzats de forma més eficaç, si el que es vol és assegurar un millor nivell de coordinació i cooperació entre els serveis de la Comissió en matèria de turisme.

10. WTTC (Consell Mundial de Turisme).

WTTC considera que l'opció 4 és la més apropiada a fi que els viatges i el turisme siguin inclosos en el TUE, mentre que es tingui en compte el principi de subsidiarietat. Segons WTTC, l'opció 3 no garanteix la expansió dels viatges i el turisme, tenint en compte les potencialitats evidents en la creació d'ocupació, ja que qualsevol acció haurà de realitzar-se dins del marc de les actuals polítiques comunitàries, essent aquest molt restringit (art. 235 del TUE).

10.3. LA CONFERÈNCIA INTERGOVERNAMENTAL DE 1996 I EL TURISME.

El debat sobre la política comunitària de turisme tingué un dels seus punts més importants d'inflexió amb la celebració de la Conferència Intergovernamental (CIG'96)³⁶, celebrada el 29 de març de 1996, a Torí.

En aquest marc, cal assenyalar que dins del procés de negociacions emprat a l'hora del Tractat de la UE, foren varis Estats membres els que exposaren les seves opinions sobre la inclusió dels àmbits de protecció civil, el turisme i l'energia com a capítols nous del Tractat³⁷.

El Tractat de Maastricht (TUE), ja inclogué, en el seu moment, una disposició referida al turisme, mitjançant la qual el turisme fou d'una u altra manera "constitucionalitzat".

La "constitucionalització" del turisme comunitari es produí a partir de l'article 3 (t) del TUE, a l'establir que "l'acció de la Comunitat implicarà en les condicions i segons el ritme previst en el present Tractat mesures en els àmbits de l'energia, de la protecció civil i del turisme".

En aquest mateix sentit, la Declaració (núm. 1) annexa del mateix Tractat contemplava el procés que hauria de seguir-se en el futur, en els següents termes:

³⁶ La Conferència de representants dels Governos dels Estats membres constitueix l'instrument formal de revisió dels Tractats en els que es fonamenta la Unió Europea. Es tracta, en definitiva, d'una negociació entre els Governos nacionals; en la que les institucions de la UE participen segons diferents modalitats en els treballs de la Conferència, encara que, la decisió última sobre l'abast i el contingut de les modificacions correspongui formalment als respectius governos dels Estats membres.

³⁷ El Consell Europeu de Corfú de 24 i 25 de juny de 1994 creà un Grup de reflexió per tal de preparar la CIG'96. Durant el segon semestre de 1995, aquest Grup de reflexió, presidit per l'espanyol Carlos Westendorp, procedí a un detallat estudi dels reptes interns i externs que es presentaven pel futur de la UE; així com de les possibles solucions i respostes. Aquest estudi, conjuntament amb els seus resultats, foren presentats en les sessions del Consell Europeu de Madrid. Les orientacions recollides en l'informe del Grup de reflexió formaren part dels documents de base que definiren les discussions en el sí de la CIG'96.

“ La Conferència declara que la qüestió de la introducció en el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea dels títols relatius als Àmbits esmentats en la lletra (t) de l'article 3 s'examinarà d'acord al procediment previst en l'apartat 2 de l'article N del Tractat de la Unió Europea, prenen com a base un informe que la Comissió presentarà abans de 1996”³⁸.

La proposició, adopció i, posterior debat i discussió del Llibre Verd de la Comissió es produiria dins d'un marc més ampli, ja que s'enquadra en el marc de referència de l'informe que la Comissió havia de presentar al Consell per a la CIG'96.

Tanmateix, el Grup de reflexió realitzà un estudi dels reptes de futur que se li presentaven a la UE en el futur proper; essent un dels elements d'estudi, les noves polítiques comunitàries i, l'anàlisi sobre la necessitat i oportunitat de que la Comunitat passés a assumir en el futur noves competències.

Per al Grup de reflexió, d'acord amb la Declaració núm. 1, annexa del Tractat de la Unió Europea³⁹:

“ la possibilitat d'integrar en les polítiques comunes els àmbits de l'energia, el turisme, la protecció civil i, malgrat que varis membres consideren de gran interès les actuacions comunitàries específiques en una u altre de les esmentades matèries, la conclusió de la majoria és que en aquests àmbits sembla més adequat preveure simplement una cooperació reforçada entre els Estats membres. Un dels membres opina que hauria de suprimir-se la lletra (t) de l'article 3 “.

³⁸ COMISSIÓ DE LES COMUNITATS EUROPEES. “Informe de la Comissió al Consell sobre protecció civil, turisme i energia”. SEC (96) 496 final. Brussel·les, 3-4-96.

³⁹ Informe del Grup de reflexió per a la CIG'96. Messina, 2-6-95 / Brussel·les, 5-12-95. pp. 43-44.

El procés de consultes que tingué la seva base en el Llibre Verd de la Comissió, arribaria a prop de 160 institucions i organitzacions, locals, regionals, nacionals, europees e internacionals.

Una gran part de les opinions manifestades per les institucions públiques (organitzacions internacionals, Estats, col·lectius territorials, etc.) es pronunciaren a favor d'un reconeixement polític de l'acció comunitària en matèria de turisme, per a un reforçament de mitjans. Al mateix temps, un nombre considerable de participants en aquests debats, s'inclinaren per a la introducció d'un nou títol específic en el Tractat.

Les organitzacions independents que foren convocades a participar, es manifestaren d'una forma molt semblant, ja que, la major part d'aquestes es manifestaren a favor del reforçament de l'acció comunitària en matèria de turisme i, de la introducció d'un títol específic en el Tractat.

L'Informe de la Comissió, fou, en definitiva, la conclusió dels debats iniciats amb el Llibre Verd; ja que la Comissió partint del contingut d'aquests debats elaborà l'informe que havia de presentar a la CIG'96.

L'Informe es divideix en quatre apartats⁴⁰:

1. ACCIONS COMUNITÀRIES EMPRESES.

En aquest primer apartat la Comissió palesà la importància que té el turisme per a l'economia de la UE i dels seus Estats membres:

“ El turisme representa una mitja del 5,5 % de la Unió, i quasi el doble en alguns dels Estats membres. El nombre de persones que treballen en el sector turístic dins de la Comunitat s'eleva aproximadament a 9 milions, xifra que, pel que es refereix a l'ocupació directament relacionada amb els productes i activitats turístiques, suposa prop del 6% de l'ocupació total”.

La Comissió manifestà, al mateix temps, que ja amb anterioritat a l'entrada en vigor del TUE, la Comunitat havia contemplat mesures que de forma indirecta tenien al turisme com a un dels seus destinataris⁴¹.

Per consegüent, l'entrada en vigor del TUE (article 3 (t)) contribuí a donar un pas més, encara que específic, a favor del turisme, i suposà l'aprovació del “Pla de mesures comunitàries a favor del turisme”⁴². Aquest primer Pla, fou aprovat a través d'aquesta nova “constitucionalització” del turisme, suposant un primer instrument específic i directe a favor del turisme.

D'altra banda i, dins d'aquest mateix conjunt de mesures, a partir de 1990 s'inicià un procés d'accions en matèria de desenvolupament d'estadístiques comunitàries del turisme, a partir de diferents programes bienals.

⁴⁰ SEC (96) 496 final. cit. pp. 3-6.

⁴¹ És el cas, com ja s'ha pogut analitzar en d'altres apartats d'aquesta Tesi, del medi ambient, investigació i desenvolupament, política de transport, cultura, polítiques regionals, formació professionals, protecció dels consumidors, etc.

⁴² Decisió del Consell, 92/421/CEE, cit.

2. FONAMENTS JURÍDICS UTILITZATS.

Les accions comunitàries directes, com a conseqüència de l'art. 3 (t) del TUE, ho varen ésser a partir de l'art. 235 del Tractat:

“ Fins ara s'han realitzat accions comunitàries directes a favor del turisme, essencialment dins del Pla de mesures a favor del turisme. Aquest Pla, de caràcter plurianual (1993-1995), s'adoptà a partir de l'article 235 del Tractat (Decisió del Consell 92/421/CEE de 13 de juliol de 1992) i expirà l'any passat. Actualment s'està preparant la proposta per a un nou pla d'actuació.

A més a més, s'han realitzat accions per al desenvolupament de les Estadístiques del turisme dins del programa biennal i d'acord amb la Directiva 95/57/CE de 23 de novembre de 1995 sobre recollida d'informació estadística en l'àmbit del turisme, adoptades a partir de de l'article 231 del Tractat.”

3. AVALUACIÓ.

La Comissió considera que, la Comunitat ha trobat durant aquests darrers anys mitjans per a poder actuar a favor del turisme, encara que de forma indirecta, mitjançant altres polítiques del Tractat:

“ Aquests mitjans han permès utilitzar diferents instruments en benefici d'un u altre centre de desenvolupament turístic, ja sigui per a crear un marc favorable a la mobilitat dels turistes, millorar la formació en el sector del turisme, respectar el medi ambient o donar suport a l'experimentació de nous productes “.

D'altra banda, pel que fa a les mesures directes i la no existència de base jurídica suficient, s'ha vingut utilitzant l'art. 235 del Tractat, un cop s'han definit tota una sèrie de normes que permetin arribar a una acció conjunta als socis de la UE. Aquesta situació fou objecte d'un llarg debat sobre el futur del turisme a la UE:

“ La Comissió publicà un Llibre Verd sobre el paper de la Unió en el sector del turisme, seguit d'una consulta pública. En resposta a les opcions previstes en el Llibre Verd, alguns (Parlament Europeu, CES, certs Estats membres, organitzacions professionals, etc.). Consideraren necessària la inclusió del turisme en el Tractat, d'altres (Comitè de les Regions, certs Estats membres i organitzacions professionals) es mostraren favorables a una millor coordinació de les activitats comunitàries que afecten al turisme, mentre que d'altres (alguns Estats membres) consideraren suficient el nivell existent d'intervenció comunitària en aquest àmbit.”

4. CONCLUSIÓ.

Finalment, la Comissió considerà que, malgrat la inexistència de base jurídica específica, no es planteja la necessitat d'una política europea en el sector del turisme ja que:

“ Aquesta manca de fonaments jurídics específics no ha impedit, certament, a la Comunitat emprendre i realitzar algunes accions en aquests àmbits. Les mesures adoptades han trobat el seu fonament, bé en les disposicions generals del Tractat o en les derivades de les seves polítiques sectorials, bé en l'article 235 del Tractat. Cal plantejar-se una intensificació d'aquestes accions en el marc del sistema existent del Tractat”.

Probablement amb aquestes conclusions i la decisió de la CIG'96 de no incloure definitivament un títol específic que fes referència al turisme en la reforma del Tractat, es produeix un capítol més dins d'aquest llarg procés seguit pel turisme en el sí de la UE.

Un procés que tindria la seva continuació en aquesta especial "constitucionalització" (art. 3 (t) del TUE) i, amb una base jurídica, caracteritzada per la seva difícil operativitat (art. 235), tal i com es manifesta en les conclusions de l'Informe de la Comissió:

“ No obstant, no s'ha d'oblidar que la utilització de l'art. 235 resulta molt més difícil, i fins i tot impossible, en una Comunitat ampliada en la que es mantingui la unanimitat per a la presa de decisions “.

11. EL PRIMER PROGRAMA PLURIANUAL A FAVOR DEL TURISME EUROPEU “PHILOXENIA” (1997 – 2000): UN PROCÉS DIFÍCIL I DISCUTIBLE.

El procés seguit pel turisme a la UE, des de la dècada dels anys vuitanta ha suposat el fet de que la Comunitat anés adaptant de forma progressiva i concreta tots els seus instruments, per tal de dotar al turisme d'una participació específica en el sí de les mateixes estructures comunitàries¹.

No obstant, i malgrat no disposar d'una base jurídica suficient per a poder portar a terme aquestes actuacions en matèria de turisme, s'han produït tot un conjunt de Decisions que adoptades pel Consell, han tingut com a destinatari el turisme²:

- Decisió 86/664/CEE del Consell, de 22 de desembre de 1986, per la que es creà *un procediment de consulta i de coordinació en l'àmbit del turisme*, DOCE L 384, de 31-12-1986, p. 52.
- Decisió 89/46/CEE del Consell, de 21 de desembre de 1988, relativa a *un programa d'accions per a l'Any Europeu del Turisme*³, DOCE L 17, de 21-1-1989, p. 53.
- Decisió 92/421/CEE del Consell, de 13 de juliol de 1992, per la que s'aprova *un pla d'accions comunitàries a favor del turisme*⁴, DOCE L 231, de 13-8-1992, p. 26.

¹ La definició d'una política del turisme a nivell europeu ha estat un dels objectius que s'ha fixat la Comunitat Europea des de 1980. El marc jurídic e institucional establert en el Tractat de Roma no preveia una atribució de competències específiques en aquesta matèria. El punt de partida de l'acció concreta de la Comunitat a favor del turisme fou la decisió del Consell 89/46/CEE de proclamar 1990 com “Any Europeu del Turisme”, en base als poders implícits atorgats per l'article 235 del TUE.

² El debat sobre el turisme ha presentat un considerable interès, posant de manifest la gran varietat de punts de vista sobre el tipus d'acció recomanable a nivell comunitari; la manca de cooperació transnacional entre els qui prenen les decisions que afecten a aquesta activitat, en els seus diferents segments, i les autoritats públiques, agents econòmics, associacions professionals i de consumidors; la fragmentació del sector, degut a la seva pròpia composició; la pèrdua de competitivitat de la indústria turística comunitària i l'aprofitament insuficient del seu potencial.

³ El balanç de l'Any Europeu del Turisme, les posicions del Parlament Europeu i els debats informals del Consell de Ministres competents de la Comunitat, foren favorables (d'acord amb el principi de subsidiarietat), a la formulació per la Comissió d'un Pla de Mesures a favor del Turisme.

⁴ Després dels resultats del Pla, la UE es planteja la necessitat de reflexionar sobre quin havia de ser el paper en matèria de turisme i per aquesta raó llançà el seu Llibre Verd, en el que es presentaren, com ja s'ha fet referència en el capítol anterior, les quatre opcions possibles sobre el paper de la UE en l'àmbit futur del turisme a Europa, demanant opinió a tots els Estats membres i al sector.

És en aquest marc, després dels resultats de la consulta sobre el Llibre Verd, com a continuació d'aquest procés, on es pot inscriure la proposta de programa de treball de la Comissió per a 1996, sobre "l'acció comunitària en suport del turisme per a estimular la qualitat i la competitivitat"⁵.

Aquesta proposta és conseqüència del procés de debats sobre el Llibre Verd, però també del desenvolupament de les accions portades a terme a partir de l'execució i resultats de les Decisions ja esmentades; en particular, les relacionades amb, l'Any Europeu del Turisme i el Pla d'accions⁶.

Les primeres conclusions, dels debats sobre el Llibre Verd, coincidien amb la necessitat de continuar desenvolupant accions en matèria de turisme, aprofitant el marc existent en el Tractat⁷, si bé algunes d'aquestes opinions palesaren el fet de que, la no existència d'una base jurídica suficient podia dificultar el futur desenvolupament de les accions específiques en matèria de turisme⁸.

És evident que davant d'aquesta especial "constitucionalització" del turisme en el TUE, només era possible una proposta basada en l'article 235 del Tractat, per a que es pogués posar en marxa un programa plurianual a favor del turisme europeu (PHILOXENIA), per a un període de quatre anys, començant l'1 de gener de 1997⁹.

⁵ COM (95) 512 final, de 10-11-1995, p. 29. L'informe d'avaluació d'aquest Pla (COM (96) 166) el presentava com a una sèrie de mesures sovint fragmentàries, mancades d'una certa coherència i que presentava un elevat grau de confusió entre objectius finals i mitjans. Els objectius del Pla eren:

- Consolidar l'orientació horitzontal del turisme en les polítiques comunitàries i nacionals;
- Aplicar mesures específiques;
- Coordinar les mesures empreses per altres serveis de la Comissió.

⁶ Les accions comunitàries en matèria de turisme tingueren des dels seus inicis un elevat nivell de controvèrsia, tal com s'ha pogut posar de manifest en els anteriors capítols; diferents informes del Tribunal de Comptes, així com d'Auditories externes posaren de manifest la manca de control i de coordinació entre les accions portades des de les diferents polítiques comunitàries en matèria de turisme. Darrerament, la gestió portada a terme en matèria de turisme ha tornat a ésser objecte de litigi, al formar part el turisme del contingut de l'Informe del Comitè de Savis, nomenat per a esbrinar les pressumptes irregularitats descobertes en el sí de la Comissió: LE MONDE, "Le rapport ..." cit.

⁷ En aquest sentit, cal recordar: l'Informe de la Comissió al Consell/CIG'96, SEC (96) 496 final, cit.; Dictamen del CDR, sobre el Llibre Verd, CDR 376/95 cit; etc.

⁸ El Parlament Europeu, ha estat durant aquestes dues dècades el màxim defensor de la necessitat de dotar al turisme d'una base jurídica suficient, a més a més de reconèixer la ineludible oportunitat d'utilitzar els mitjans més apropiats per a continuar amb les accions en matèria de turisme: DOCE C 44, de 18-1-94, p. 61, DOCE C 18, de 23-1-95, p. 159, PE 215.091/ final, cc. En el mateix sentit, s'han trobat les opinions i manifestacions del Comitè Econòmic i Social: CES 453/94, DOCE C 393, de 24-9-94, CES 976/95, DOCE C 301, de 13-11-95, p. 68.

⁹ Proposta de Decisió del Consell, sobre un primer programa plurianual a favor del turisme europeu "PHILOXENIA" (1997-2000. COM (96) 168 final, de 30-4-96.

La proposta inicial contemplava com a objectiu prioritari, el d'estimular la qualitat i la competitivitat del turisme europeu, per tal de contribuir al creixement i l'ocupació. Tanmateix, per a donar una major concreció i coherència a les accions a prendre en funció d'aquests objectius, es desenvolupa aquest en quatre objectius intermedis i set objectius immediats, tal com es presenta en el Quadre 1.

QUADRE 1
Model del programa

Objectiu final	Objectius intermedis	Objectius immediats	Accions
ESTIMULAR LA QUALITAT I COMPETITIVITAT DEL TURISME EUROPEU PER A CONTRIBUÏR AL CREIXEMENT I A L'OCUPACIÓ	A. Millorar el coneixement en el sector del turisme.	1. Desenvolupar la informació en matèria de turisme. 2. Recollir la informació turística d'altres fonts. 3. Facilitar l'avaluació de les accions comunitàries que afecten al turisme.	* Sistema estadístic europ. per al turisme. * Enquestes, estudis i anàlisi teòric/pràctiques. * Xarxa europea d'investigació i documentació sobre el turisme. * Mecanismes de vigilància jurídica i financera.
	B. Millorar l'entorn legislatiu i financer del turisme.	1. Reforçar la coop. amb els Estats membres, els sectors i altres parts int.	* Organització i seguiment de reunions periòdiques.
	C. Augmentar la qualitat del turisme europeu.	1. Promoure el turisme sostenible.	* Xarxa d'iniciatives locals. * Sistemes de gestió resp. Amb el medi ambient. * Premi europeu.
		2. Suprimir els obstacles al desenvolupament del turisme.	* Identificar els obstacles i elaborar solucions apropiades.
D. Incrementar el nombre de turistes procedents de tercers països.	1. Promoure Europa com a destí turístic.	* Suport a campanyes plurianuals de promoció.	

Font: Comissió Europea. PHILOXENIA (1997-2000).

El programa PHILOXENIA (1997-2000) es confeccionà en base a una jerarquia d'objectius immediats, intermedis i finals, a través d'una estructura senzilla i de caràcter progressiu.

No obstant, considerant l'experiència de les accions anteriors, el programa pretenia completar i coordinar les accions empreses des d'altres polítiques i programes comunitaris, al mateix temps que totes aquelles que des de diferents Estats s'estaven ja realitzant, amb el més absolut respecte al principi

de subsidiarietat, per tal d'assegurar l'existència d'un clar valor afegit comunitari en totes les accions, tal i com es reflexa en el Quadre 2.

En aquest sentit, d'acord amb els informes d'avaluació de les accions anteriors i les seves conclusions, la proposta preveu¹⁰:

“ Per assegurar la seva eficàcia, les accions previstes conforme al programa proposat donant la prioritat a la concertació com a principi i a l'associació com a mètode de funcionament.

Les accions proposades es centren en el plantejament tècnic, amb la finalitat de:

¹⁰ Proposta de Decisió del Consell, cit., p. 9.

QUADRE 2

Accions comunitàries a favor del turisme

Objectius intermedis o immediats del programa PHILOXENIA	Accions sota altres polítiques comunitàries d'interès per al turisme	Accions complementàries (pr. plurianual de turisme)	Valor afegit
A. Millorar el coneixement En el sector turístic.	- Recollida i difusió d'estadístiques harmonitzades (programa de treball sobre bre les estadístiques comunitàries) : Directiva del Consell sobre estad. de Turisme(4,5 MECUS 1995-97).	- Sistema estadístic europ. Per al turisme. - Enquestes, estudis, anàlisis teòric/pràctics. - Xarxa europea d'iniciatives i documentació sobre el turisme. - Mecanisme de vigilància jurídica i financera.	- Dades e informació comparables, oportunes, més accessibles i de fàcil utilització. - Explotació de sinèrgies. - Millorar l'impacte de mesures comunitàries que afecten al turisme.
B. Millorar l'entorn legislatiu i financer del turisme.	Diverses polítiques i programes comunitaris (és a dir, consumidors, mercat interior, medi ambient, transport, ocupació, educació i formació, I+D), Fons estructurals (FEDER: objectiu 1: 3313 MECUS per a 1994-1999, objectiu 2: 491 MECUS per a 1994-1996, objectiu 5b: 788 MECUS per a 1994-1999 (EUR 12, dels quals 462 MECUS del FEDER i la resta del FEOGA), objectiu 6: 34,9 MECUS per a 1995-1999, FSE: 360 MECUS per a 1994-1999). Iniciatives comunitàries.	- Organització i seguiment de reunions periòdiques amb els Estats membres al sector i altres parts interessades (reunions tècniques i temàtiques, taules rodones, forums europeus).	- Millorar la cooperació i la consulta europees. - Augmentar el coneixement de les iniciatives comunitàries que afecten al turisme. - Estimular la complementarietat d'accions.
C. Augmentar la qualitat del Turisme europeu.			
C1. Promoure el turisme Sostenible.	- Cinquè programa d'acció comunitària sobre el medi ambient, LIFE (pressupost total: 400 MECUS), zones costaneres i turisme (650.000 ECUS al 1994). - Projectes d'investigació sobre la protecció del medi ambient i la conservació de l patrimoni cultural europeu (4,419 MECUS al 1994); protecció de l patrimoniu cultural (7,195 MECUS per a 1994).	- Xarxa d'iniciatives locals. - Sistemes de gestió resp. amb el medi ambient. - Premi europeu.	- Aplicació efectiva del concepte de continuïtat, transmissió i difusió de bones pràctiques. - Augmentar la sensibilització davant la qüestió del desenvolupament sostenible.
C2. Suprimir els obstacles al desenvolupament del turisme.	- HELIOS II ("turisme per a tots").	- Fom. de bones pràctiques	- Facilitar la mobilitat, promoure la solidaritat. - Transferència de bones pràctiques.
D. Incrementar el nombre de turistes procedents de tercers països.			
D1. Promoció d'Europa com a destinació turística.	...	- Suport a campanyes plurianuals de promoció.	- Promoure l'atracció d'EU com a destinació turística juntament amb les campanyes nacionals.

Font: Comissió Europea. PHILOXENIA (1997-2000).

- Fer possible portar a terme enquestes i estudis d'interès comú a favor del turisme europeu.
- Promoure intercanvis d'experiències i de bones pràctiques tant entre autoritats públiques responsables com entre operadors turístics en els Estats membres.
- Fomentar l'organització d'operacions i projectes de dimensió europea que tinguin valor de demostració i que serveixin clara - ment de referència a nivell europeu.

Per assegurar una bona i eficaç gestió del programa, la Comissió avaluarà rigorosament cada acció empresa. Tanmateix la Comissió seleccionarà indicadors que assegurin la seva aplicació, control i avaluació efectius al llarg de la seva durada, com:

- Anàlisi de l'eficàcia de les accions empreses, especialment sobre la base de criteris de cost/benefici.
- Reforçament dels procediments respecte a la selecció i control d'estudis i projectes.
- Utilització d' "indicadors de rendiment" per a cada acció prevista, en funció dels objectius als que es refereix.

A més a més, hi haurà un control intermedi e informes finals d'avaluació, aquests últims fonamentats en una consulta externa.

El reforçament del procés de consulta (en el que participen els Estats Membres, el sector i altres parts interessades) també contribuirà a un Control i aplicació més transparent i efectius del programa".

És important ressaltar, la importància que es donà en el programa a l'establiment d'aquests elements de control i eficàcia¹¹, ja que no sempre la

¹¹ Proposta modificada de Decisió del Consell sobre un primer programa plurianual a favor del turisme "PHILOXENIA" (1997-2000). COM (96) 635 final, de 4-12-96. articles 3 al 5. p. 6

Comunitat formulà amb tant rigor les accions i mesures portades a terme en matèria de turisme, que, sovint foren considerades com a incoherents i confuses.

En el programa PHILOXENIA (1997-2000), es plantejaven, estructurats i organitzats, tota un sèrie d'objectius intermedis i accions que s'havien de desenvolupar durant la vigència del programa plurianual, presentant les següents característiques:

A. MILLORAR EL CONEIXEMENT DEL SECTOR DEL TURISME.

La necessitat de conèixer el sector es posà de manifest a l'hora d'afrontar el futur del turisme a la UE, ja que sense una informació exacta difícilment es podia parlar d'una presa de decisions turístiques racionals i responsables.

Probablement, el coneixement del sector turístic, hauria de presentar dues vessants fonamentals i, a la vegada, diferenciades, com ho són les següents:

1. La investigació/coneixement de la realitat del sector.
2. La informació/coneixement que el sector té d'aquesta realitat.

Per consegüent, per assegurar el bon funcionament del sector, tant en el terreny de les inversions privades, com en el de les polítiques públiques, és imprescindible dotar-se d'una informació exacta i precisa.

Aquesta necessitat d'informació, s'accentua, si més no, en el sector turístic, de forma particular, al no disposar-se moltes vegades d'una informació actualitzada i concreta, o trobar-se aquesta dispersa entre diferents organismes e institucions.

Dins d'aquest apartat, és important destacar que aquests coneixements requereixen en moltes ocasions d'un ampli i variat conjunt d'informacions, que en ocasions es presenten difícils d'aconseguir¹².

Les accions a realitzar, en aquest apartat, els planteja el programa a partir dels següents nivells d'actuació:

1. Recollir tota la informació existent, fent inventari dels elements que componen l'actiu i passiu d'aquesta informació.
2. Crear una xarxa de documentació, e informació sobre el turisme.
3. Analitzar i desenvolupar la informació obtinguda, a través d'estudis i prospectives sobre tendències de futur. Aquestes anàlisis haurien de plantejar-se en una doble orientació:
 - Al món empresarial, que li serveixin per a poder adoptar decisions de negoci i, a la vegada, puguin igualar les oportunitats de les PIMES turístiques i les grans cadenes multinacionals.
 - A les Administracions Públiques, per a que en el futur puguin preveure les necessitats en matèria d'infraestructures.
- 4 Control de les actuacions comunitàries per a poder portar a terme una adequada avaluació del seu grau d'eficàcia, amb l'adopció de mecanismes de control jurídic-financer.

¹² Proposta de Decisió del Consell, cit. p.9 : "Per a millorar el coneixement del turisme europeu es requereix una gamma variada d'informació. Aquesta inclou:

- Dades estadístiques comparables que permetin el control i anàlisis precís de les xifres del turisme europeu, despeses, fluxos, tendències, tipus de turistes, etc;
- Estudis de mercat per a identificar i avaluar les oportunitats dels mercats existents i en expansió;
- Informació d'estudis tècnics a favor del desenvolupament i/o gestió del turisme.
- Informació tècnica aplicada a bones pràctiques actuals, qüestions de gestió, projectes de demostració, noves formes d'operar; etc.

Cal destacar que per a que aquesta informació pugui arribar a ésser útil al sector turístic hauria de ser difosa amb amplitud i sense l'existència de retards innecessaris.

No obstant, la posta al dia d'aquestes informacions hauria de ser constant, per a que pogués arribar a tots els destinataris a temps, essent al mateix temps fiable.

B. MILLORAR L'ENTORN LEGISLATIU I FINANCER DEL TURISME.

La Comissió proposà, en aquest cas, tot un conjunt d'accions que vinculà a mecanismes de cooperació amb els Estats membres, el sector i a d'altres parts interessades. Aquests mecanismes es posaren en marxa a través de:

- Fòrums europeus;
- Taules rodones;
- Reunions;
- Trobades tècniques;
-

No obstant, per a que aquestes accions tinguessin èxit i fossin d'utilitat per al sector haurien de contemplar:

- Objectius concrets que suposessin un pas endavant en els temes tractats;
- Transparència per al sector.

En definitiva, la millora dels entorns no hauria de suposar només incrementar la protecció del consumidor; sinó també la major competitivitat de les empreses, mitjançant l'estudi de mesures concretes per a la simplificació de les normes i la reducció de les càrregues impositives, evitant al mateix temps la competència deslleial entre aquestes.

C. INCREMENTAR LA QUALITAT DEL TURISME EUROPEU.

En aquest marc, la Comissió reconegué l'existència de diferents accions que afectant al turisme es realitzen sota d'altres polítiques comunitàries, tenint en compte l'interès que aquestes accions representen per al turisme.

Considerant l'existència d'aquestes "altres" polítiques turístiques¹³, el programa estableix un interessant marc de coordinació amb aquestes accions, fent especial incidència en prioritzar la promoció del turisme sostenible, així com amb la supressió dels obstacles al desenvolupament del turisme.

Segons la Comissió, resulta evident que, tota activitat turística ha de considerar com a una de les seves prioritats la del respecte al medi ambient¹⁴:

" L'aplicació del desenvolupament sostenible al turisme europeu és de vital importància. Aquesta qüestió ha estat reconeguda específicament en d'altres programes comunitaris, especialment en els relacionats amb medi ambient i la cultura. Es tindrà ben en compte la *Perspectiva europea de desenvolupament espacial* en la que una de les seves prioritats es la gestió adequada i sostenible del patrimoni natural i cultural.

També s'han de considerar ací les circumstàncies especials dels països receptors del Fons de Cohesió. Aquest és especialment el cas de les seves regions menys desenvolupades, on es concebeix sovint el turisme com a un punt central de la política de desenvolupament".

Les actuacions dins d'aquest àmbit haurien de permetre, a la vegada, la realització d'accions pilot que comportessin conseqüències de revitalització i

¹³ Es el cas, de la inclusió en el cinquè programa d'acció comunitària sobre el medi ambient, LIFE, zones costaneres i turisme; així com, els projectes d'investigació sobre la protecció del medi ambient i la conservació del patrimoni cultural europeu.

¹⁴ Proposta de Decisió, cit., p. 13.

diversificació de destinacions turístiques madures o clarament decadents. Es tractaria, en definitiva, que en el futur ja no fos necessari assignar fons europeus per a la recuperació de zones turístiques, tant sovint històricament degradades.

D'altra banda, la Comissió plantejà la necessitat de suprimir els obstacles per al desenvolupament del turisme. La dificultat d'integració en el sistema turístic de les noves formes de turisme¹⁵; així com, la problemàtica sobre el difícil accés al turisme de diversos grups de població (joves, persones grans, discapacitats), plantegen la necessitat de que el programa pugui contribuir a una millor identificació dels obstacles que sorgeixen en ambdós casos per a posteriors desenvolupament turístics.

D. INCREMENTAR EL NOMBRE DE TURISTES PROCEDENTS DE TERCERS PAÏSOS.

La Comissió planteja, en aquest apartat, un fet indiscutible, el paper principal que juga el sector públic en la promoció del turisme. No obstant, aquesta promoció la realitza cada Estat membre, a través de les accions pròpies de promoció i comercialització.

Tanmateix, és la Comissió Europea del Turisme (CET) qui realitza algunes campanyes de promoció, que tenen un abast que va molt més enllà dels propis Estats membres de la UE.

Aquesta situació promocional va fer que la UE es plantegés la realització de campanyes i accions de suport que ressaltessin l'atracció d'Europa, beneficiant, d'altra banda, al sector del turisme de la UE.

¹⁵ Resulta evident que un dels grans atractius d'Europa ve donat per la seva diversitat cultural, paisatgística, històrica, etc. Les circumstàncies de la vida actual, augment de la renda disponible, més temps de vacances, major grau d'exigència del consumidor, etc., han impulsat una major varietat de formes de turisme (terapèutic, de negocis, cultural, esportiu, etc.), que ofereixen tota una sèrie d'avantatges com el desenvolupament d'algunes àrees i regions de la UE, solució a importants problemes de concentració de turistes en l'espai i en el temps i creació de noves professions i serveis.

El programa plantejava, tot un conjunt d'accions en aquest sentit, com a complementàries tant de les accions individuals dels Estats membres com del sector privat¹⁶:

“ Les accions proposades poden, descriure's com que ofereixen un marc complementari tant a les accions individuals dels Estats membres com del sector privat. Aquests organismes podrien també desitjar complementar les accions de la UE unint a elles els seus propis esforços de promoció. Les accions es basaran en els principis següents:

- Filosofia i compromís a més llarg termini;
- Plantejament centrat, amb un petit nombre d'accions ben definides;
- Estímul d'associacions en el sector;
- Els fons de la UE actuaran com a capital de llançament que estimuli més ajuda financera (patrocini) i, per tant, afegiran valor a les accions”.

El període 1995-1996 fou per al procés de convergència de les polítiques turístiques de la UE, de considerable importància; ja que per primera vegada es començava a produir un interessant procés de posta en valor, i també de posta en “consciència” del turisme en el sí de les estructures i organitzacions comunitàries¹⁷.

¹⁶ Proposta de Decisió, cit., pp. 17-18.

¹⁷ Es produeixen en aquest període: les darreres mesures comunitàries dins del Pla d'accions, cit.; el debat sobre el Llibre Verd de la Comissió, cit.; la proposta de la Comissió sobre el programa PHILOXENIA; la CIG'96 en la que es tractà sobre la possible incorporació del turisme com a política específica dins de la reforma del Tractat; ... només en quan a mesures i actuacions que podríem qualificar de directes.

Al 1996, i com a continuació d'aquests procés, la Comissió adoptà una proposta de Decisió, PHILOXENIA (1997-2000)¹⁸, que després de ser sotmesa al Parlament Europeu¹⁹, Comitè Econòmic i Social²⁰ i Comitè de les Regions²¹ seria modificada i presentada al Consell per a la seva aprovació definitiva²².

Cal assenyalar que, fins a la proposició del programa PHILOXENIA, semblava bastant clar, el fet de que l'acció de la Comunitat podria comportar mesures en el camp del turisme²³.

No obstant, malgrat el manteniment d'aquests principis bàsics, i la consistència d'un procés que amb alts i baixos s'havia seguit des de la dècada dels vuitanta; el turisme continuava mancat d'una base jurídica suficient, ja que el programa es continuà presentant sota la base dels poders implícits atorgats per l'art. 235 del Tractat per a la consecució dels objectius de la Comunitat.

La Comissió presentà al Consell el programa PHILOXENIA (1997-2000), al juny de 1996, novembre de 1997 i setembre de 1998, no essent aprovat en cap d'aquestes sessions²⁴. Tant la presidència luxemburguesa²⁵ com l'austríaca, tractaren d'arribar a un cert consens per tal d'aconseguir que el programa seguís endavant, però el seus esforços no foren del tot reeixits.

La proposta de programa, no arribaria finalment a ésser aprovada, la necessitat de disposar d'un suport unànim i l'oposició manifestada per Alemanya i el Regne Unit, foren les causes últimes d'aquesta manca d'aprovació.

¹⁸ Proposta de Decisió, cit.

¹⁹ Dictamen aprovat el 25-10-96, PE A4-0298/96.

²⁰ Dictamen aprovat el 26-9-96, CES 817/96.

²¹ Dictamen aprovat el 14-11-96, CDR 302/96.

²² Proposta modificada de Decisió, cit.

²³ La CIG'96, encara que no contemplà la inclusió d'un títol específic referit al turisme si que reconegué la pervivència, i l'interès per al futur del turisme a la UE de l'enunciat en matèria de turisme contemplat en el TUE (art. 3 (t)).

²⁴ En funció de la base jurídica de la proposta, art. 235 del Tractat, per a que la proposta fos aprovada requeria la unanimitat dels membres del Consell.

²⁵ La Presidència luxemburguesa tractà de desbloquejar el tema amb un text de compromís en el que tenint en compte el principi de subsidiarietat, s'aprovés un programa per al període 1998-2002. Els objectius d'aquests text alternatiu tenien un caràcter horitzontal, centrant-se en la millora de la coordinació i en el reforçament de la cooperació del conjunt d'activitats vinculades al turisme europeu.

L'oposició d'Alemanya i el Regne Unit, no es ni mes ni menys que el reflex de les posicions d' "interessos turístics" molt diferenciats de dos països definits com a emissors de turisme, cosa que fa que, des d'una perspectiva nacional, la importància del turisme en les seves estructures i organitzacions turístiques sigui molt relativa, situant-la dins de l'àmbit d'una activitat més per a les seves economies; per consegüent no requereix, tampoc des d'aquesta perspectiva nacional, cap tractament específic.

Aquesta situació de bloqueig, formulat per Alemanya i el Regne Unit es justificava, alegant aquests el principi de subsidiarietat en matèria de turisme; així com, la manca d'oportunitat a l'hora de finançar una iniciativa comunitària en aquesta matèria.

No obstant, en cap cas el programa PHILOXENIA plantejà les seves propostes en contradicció amb el principi de subsidiarietat, sinó amb un objectiu clar de coordinació, col·laboració i cooperació entre els diferents agents públics i privats amb incidència en el sector turístic, sense que això hagués de suposar una major intervenció de les institucions de la UE, al quedar la política turística (en singular) en mans de cada un dels estats membres i dels seus territoris.

La presidència austríaca, es plantejaria en última instància el desbloqueig de PHILOXENIA, encara que finalment no s'arribaria a presentar una nova proposta relacionada amb el programa.

A la tardor de 1998, s'anunciaven propostes diverses respecte al futur del turisme a la UE²⁶, que es veuriem notablement reduïdes amb l'arribada d'Alemanya a la presidència del Consell; que en coherència amb els seus plantejaments històrics en aquesta matèria no ha presentat fins ara cap proposta sobre l'esmentat programa.

²⁶ EDITUR. núm. 2.013, de 9-10-98, p.3. : " Segons fonts de la Comissió, un programa d'aquests tipus es basaria en tres pilars: recol·lecció i gestió d'informació del sector; una coordinació de totes les accions relacionades amb el turisme amb les demés polítiques comunitàries i una cooperació i un diàleg més eficaç entre tots els actors implicats, tant institucions com consumidors i sector privat".

No obstant, les darreres accions del Parlament Europeu continuen defensant la necessitat de que el turisme tingui un major pes en les actuacions de la UE; manifestant-se aquesta en l'adopció de l'Informe Guido Vicconte sobre la Comunicació de la Comissió Europea "Millorar el potencial del turisme" (2000) i les Recomanacions del Grup d'alt nivell sobre el turisme i l'ocupació, el Parlament Europeu convida a la Comissió i als estats membres a que coordinin les seves polítiques d'ocupació i turisme.

El Parlament Europeu, sempre ha estat el gran defensor de les accions en matèria de turisme portades a terme per la UE i hores d'ara (2000) ho continua essent, manifestant-se en contra de la manca de base jurídica específica per a la política de turisme en el Tractat i demanant que aquesta qüestió sigui tractada en la Conferència Intergubernamental que reformarà novament el Tractat. D'altra banda, el Parlament continua demanant a la Comissió que es defineixin de forma clara les prioritats estratègiques en el desenvolupament del sector turístic comunitari. En aquest mateix sentit, es dirigeix al Consell per a que aprovi de forma definitiva, el Programa Plurianual a favor del turisme.

Probablement, amb PHILOXENIA (1997-2000) es posen de manifest les greus contradiccions de dues dècades d'accions comunitàries en matèria de turisme. Tanmateix, tal com s'ha posat de manifest, resulta evident que son diferents els interessos turístics dels Estats membres (Nord/Sud, receptors/emissors, etc) i que les competències turístiques dels Estats membres son diverses, sempre tenint en compte el caràcter horitzontal d'aquestes.

La "transversalitat" del turisme i l'existència d'un mercat de bens i serveis turístics cada vegada més definit, fa que la UE s'hagi plantejat històricament tot tipus d'accions en matèria de turisme, discutides i/o discutibles. El turisme continuarà existint dins d'aquestes accions; obrint-se a la vegada un gran nombre d'incògnites sobre el paper del turisme a la UE, i el procés de convergència de les seves polítiques turístiques, que es plantegen en l'apartat final d'aquesta Tesi a manera de conclusions.

CONCLUSIONS.

El procés de convergència de les polítiques turístiques de la UE; d'aquesta manera he titulat aquesta Tesi Doctoral, i aquesta frase podria definir, a la vegada, el seu contingut i conclusions.

EL TURISME, UNA ACTIVITAT QUE CREIX.

En aquest final de segle i després de dues dècades de “polítiques turístiques” comunitàries, ja ningú qüestiona la importància del turisme i el paper principal que haurà de jugar en el futur dins de les diferents accions i polítiques comunitàries, si el que es vol és aprofitar els efectes interns i externs que pot continuar generant el turisme dins d'aquest futur.

No obstant, durant molts anys s'ha caigut en el perillós parany d'ignorar el fet de que el turisme constitueix la segona indústria exportadora a nivell mundial, darrera d'un sector tant important com és el de l'automòbil i que sense cap mena dubtes ningú qüestiona.

En aquests sentit, és important assenyalar que aquests “oblits” cada cop tenen menys justificació, ja que, si bé les informacions sobre el fenomen turístic han estat sovint escadusseres, aquestes han anat adquirint més consistència; en part, potser, pels esforços emprats per la UE en aquest sentit.

La necessitat de disposar d'una informació precisa i fiable, sobre el turisme en tots els seus diferents àmbits ha estat, durant tots aquests anys, un dels objectius perseguits per la majoria d'accions empreses per la UE, tant en les seves accions com en els seus programes: des de les primeres orientacions (1982); l'Any Europeu del Turisme; el Pla; la Directiva 95/57/CEE, sobre sistema estadístic europeu; fins al “no nascut” PHILOXENIA (1997-2000).

Les activitats relacionades amb els viatges i el Turisme superen ja el 12 per 100 del Producte Nacional Brut mundial i ocupen a un de cada setze treballadors en el món, acaparant el 7 % de tota la inversió en béns d'equip.

Aquestes xifres, segons l'Organització Mundial del Turisme (OMT), aniran creixent en els propers anys, convertint al turisme, en els inicis del proper segle, en la primera indústria mundial i també la primera en generació d'ocupació.

Per a Europa i els Estats membres de la UE, el turisme es constitueix en la seva major indústria, representant al voltant del 6,5 % del Producte Interior Brut comunitari.

La importància d'aquest sector en tant en quant a creador d'ocupació es troba fora de qualsevol discussió, ja que proporciona uns 9 milions de llocs de treball directes; el 7,5 % de les inversions de capital i el 17 % de les despeses de consumidors i usuaris. Probablement, l'any 2005 el volum de viatges i Turisme a la UE s'haurà quasi duplicat.

EL TURISME, UN FACTOR DE COHESIÓ.

En aquest marc, el turisme es constitueix en un factor de cohesió notable a nivell comunitari, al permetre una notable reducció de les divergències econòmiques: els quatre Estats membres amb una renda inferior al 90% de la mitjana comunitària (Espanya, Grècia, Irlanda i Portugal) suposen una quarta part de les entrades turístiques de la UE, gràcies a la qualitat del seu clima i als seus importants recursos naturals.

Altres països (Alemanya i Holanda) presenten una balança turística netament deficitària; i un tercer grup d'Estats (França i Dinamarca) són, a la vegada, receptors i generadors de fluxos turístics.

La diferent incidència del turisme en les economies dels Estats membres ha suposat que sovint aquests es plantegin el turisme des d'orientacions diverses, aquestes divergències s'han posat de manifest en el si de la UE en innumbrables ocasions, cosa que ha provocat diferents sensibilitats a l'hora de posar en marxa les diferents polítiques turístiques de la UE.

D'altra banda, el turisme contribueix d'igual manera, en la millora del coneixement de las cultures dels Estats membres, al tractar-se d'una font de solidaritat i de promoció de la ciutadania europea, i afecta ja, en aquests moments, a més de la meitat de la població europea.

El turisme pot ser considerat com a un factor d'integració social, ja que contribueix, de forma molt especial, a l'establiment d'unes relacions molt més estretes entre els Estats membres.

Aquesta situació ha plantejat, en les darreres dècades, la necessitat de que es produeixi una veritable convergència de polítiques comunitàries cap al turisme.

Tanmateix, aquest és un procés que sovint ha estat difícil i complicat, ja que els interessos dels Estats membres (importadors o exportadors), dels agents turístics (grans o petits), de les organitzacions afectades, tant publiques com privades, etc, són en moltes ocasions diverses i, sovint es troben, enfrontats.

Als problemes i divergències generats pels protagonistes del procés, s'afegeixen les afeccions, sovint excessivament impactants, del turisme sobre l'entorn i les mateixes infraestructures.

EL TURISME, UNA ACTIVITAT HORITZONTAL.

Es tracta de béns que són de titularitat pública, essent imprescindibles per al desenvolupament de qualsevol sistema turístic, però que, al tractar-se de béns escassos i peribles, requereixen de protecció i, per consegüent d'uns certs nivells d'intervenció pública: local, regional, nacional, comunitària o internacional. Tots aquests factors afecten a la indústria del turisme, i a un sector que ha estat definit tradicionalment pel contingut i caràcter horitzontal de les seves actuacions.

Probablement, el seu caràcter horitzontal situa al turisme en una posició d'un cert privilegi davant d'altres indústries o serveis, que tenen en el marc comunitari un dels escenaris principals de les seves actuacions.

El turisme és, per la seva estructura i continguts, un terreny idoni per a posar en pràctica molts dels principis i fonaments del Tractat; la majoria d'aquests i el seu evident caràcter d'interdependència es constitueixen en elements essencials per al desenvolupament turístic comunitari: la lliure circulació de persones, la lliure circulació de mercaderies, el lliure mercat, la política de la competència, la política exterior comuna, la dimensió social, la unió econòmica i monetària, els assumptes de justícia e interior.

Per consegüent, el turisme s'erigeix com a una peça clau, a l'hora de contribuir als objectius més amplis de construcció de la UE, la Comissió Europea (1996) ho reconeixia en l'exposició de motius, de la seva proposta de Decisió PHILOXENIA, considerant com a principals contribucions les següents:

- Crea ocupació i riquesa i serà cada vegada més important en aquest sentit;
- Genera llocs de treball de forma ràpida i relativament barata;

- Ofereix possibilitats d'ocupació a grups variats, com dones i joves, que en certa manera poden trobar-se en situació de desavantatge;
- Ajuda a aconseguir la cohesió econòmica i social, i amb freqüència ofereix una veritable oportunitat de progrés econòmic a les regions menys desenvolupades i perifèriques;
- Pot contribuir a la protecció i millora del patrimoni natural i cultural;
- Uneix als europeus, elimina barreres i fomenta la identitat i la visió europea.

Cal assenyalar que moltes de les diferents polítiques, programes, iniciatives i reglamentacions, es converteixen per els seus continguts i efectes, en “polítiques, programes, iniciatives i reglamentacions turístiques”, que contribueixen en tots els seus diferents aspectes i característiques al desenvolupament del turisme europeu. Aquest és el cas de:

- Política agrícola comuna;
- Política de consumidors;
- Mercat interior;
- Política de medi ambient;
- Política regional i de cohesió;
- Política comuna de transports;
- Xarxes transeuropees;
- Política de competència;
- Programes d'investigació i desenvolupament;
- Programes d'educació i formació;
- Cultura;
-

EL TURISME, UNA AGÈNCIA EUROPEA DEL TURISME.

Els efectes del turisme resulten evidents, ja que en totes elles es constata de forma clara aquest caràcter horitzontal del turisme, i per consegüent la necessitat de que siguin aplicats principis comunitaris amb una certa especificitat.

Tanmateix, aquest caràcter horitzontal del turisme dóna lloc a un notable nivell de controvèrsies a l'hora de definir les seves competències específiques i, de forma paral·lela, els seus diferents nivells competencials.

Probablement, les línies futures de la UE en matèria de turisme, considerant aquest caràcter horitzontal, podrien passar per la creació d'una Agència Europea del Turisme, amb tres objectius molt clars:

- ✓ Cooperació amb els Estats membres i amb tercers països interessats.
- ✓ Col·laboració amb la indústria i les professions turístiques.
- ✓ Coordinació amb les diferents direccions generals de la Comissió que d'una u altre forma incideixen amb les seves polítiques en el turisme comunitari.

Aquesta Agència al contemplar-se des d'una òrbita diferent al de les clàssiques Direccions Generals podria assegurar millor la coordinació i la cohesió de les diferents accions que des de diferents àmbits tenen com a destinació el turisme.

Tanmateix, no es tractaria de crear una nova i poderosa estructura, amb un caràcter fortament burocràtic, ans el contrari, la finalitat de l'Agència no seria altre que la de racionalitzar les accions que des de fa dues dècades es porten realitzant, fent-les més eficaces i associant al procés nous participants, que puguin crear en el futur la complicitat necessària per a justificar, si procedeix, una major intervenció de la futura Agència.

Es evident que la creació d'aquesta nova Agència s'hauria d'inserir dins de la lògica de la subsidiarietat, formulada en l'article 3 B del TUE, no essent en cap cas contradictòria amb l'aplicació i desenvolupament d'aquest principi.

COMPETÈNCIES TURÍSTIQUES E INTERVENCIÓ.

Les estructures i organitzacions turístiques han presentat, ja en els seus inicis, actuacions i polítiques que des de la "transversalitat" han tingut en el turisme un clar destinatari del conjunt de totes les seves accions.

És a dir, no deixaria de ser una "frase feta", en aquests casos i sota aquestes organitzacions, el fet de que quan es parla des de diferents àmbits de l'"Administració turística competent", sovint no sabem a què ens referim i a qui ens hem de dirigir.

El problema de la delimitació de les competències turístiques de la UE s'ha presentat en aquestes darreres dècades com a un dels objectius dels debats que han tingut com a tema principal el del futur del turisme a la UE.

No hi ha cap mena de dubte que aquest és un tema transcendental perquè des de les mateixes estructures polítiques i administratives dels Estats membres, es planteja com a un dels temes més importants a l'hora de construir una política turística coherent.

En el fons d'aquest debat es trobaria la reflexió general sobre el paper de l'Estat en l'activitat econòmica, que adquiriria al referir-se al sector turístic unes característiques molt especials, conseqüència de les pròpies particularitats que presenta el mateix sector.

En aquest sentit, el Llibre Verd de la Comissió plantejà quatre opcions per a que, a través de la definició d'alguna d'aquestes es pogués definir el nivell de les actuacions e intervencions comunitàries en el futur.

Les solucions que en diferents països s'han vingut adoptant es troben condicionades per l'existència de situacions de fet molt diverses i, a la vegada, plantejaments molt diferents sobre quin ha de ser el paper de l'Estat en el sector turístic i quin hauria de ser el nivell d'intervenció del sector públic en una activitat que, a voltes, es considera només apropiada per a protagonistes exclusivament privats.

Les polítiques nacionals, seguides per la majoria d'Estats membres, es troben condicionades pels seus diferents sistemes institucionals; ja que alguns d'aquests països s'estructuren de forma més complexa que d'altres (Alemanya, Bèlgica, Espanya, Regne Unit, entre d'altres) on les competències turístiques ja no corresponen a les estructures de poder central en haver-se transferit a les estructures d'àmbit territorial inferior; no essent aquest el cas d'altres països (Grècia, Portugal, Dinamarca, etc.) en els que es continuen conservant estructures turístiques en les que són principals els poders centrals.

En el cas espanyol, l'atribució constitucional i posteriorment estatutària de les competències turístiques, en matèria de promoció i ordenació del turisme dins dels respectius àmbits territorials de cada una de les CCAA, i dels seus respectius governs, defineixen un element més del que es configura com a una especial i particular configuració del turisme en cada un dels Estats membres, en funció de competències que els hi són pròpies.

Així mateix, resultaria evident que, les posicions polítiques que veiem manifestar-se sobre el major o menor paper de l'Estat en el sector turístic en cadascun dels Estats membres, tenen una translació quasi mimètica a l'hora de tractar aquest tema a nivell comunitari.

Així doncs, resultaria també bastant clar el fet de que el desenvolupament de qualsevol acció comunitària en matèria turística, haurà de contemplar aquest conjunt d'interessos, sovint concurrents, i al mateix temps, els diferents camps d'actuació que poden resultar d'aquesta: local/regional, nacional i comunitari.

La Comissió publicà l'any 1995 el Llibre Verd sobre el paper de la UE en matèria de turisme, seguit d'una consulta pública sobre el seu contingut. En el Llibre Verd es plantejaren quatre opcions sobre el nivell d'intervenció turística desitjat des de la UE, en el futur: 1. Supressió del terme en l'acquis comunitari; 2. Situació actual; 3. Major coordinació sense tenir que modificar el Tractat; 4. Política comunitària de turisme.

El debat sobre les competències turístiques continua viu, després de que els diferents Estats membres manifestessin les seves posicions, tant a l'entorn del Llibre Verd, la CIG'96 o, la mateixa discussió i finalment no aprovació del programa PHILOXENIA.

El Regne Unit i Alemanya (la "minoria de bloqueig"), per exemple, defensen l'existència d'una intervenció mínima; amb menor insistència es pronuncien Holanda, Àustria i Luxemburg (debat sobre el Llibre Verd); en sentit contrari es trobaren Bèlgica, Irlanda, Itàlia i Grècia. La resta de països, entre ells Espanya, es pronunciaren pel manteniment de la situació actual, amb un reforçament dels elements de coordinació entre les diferents "polítiques turístiques". Però, malgrat aquests debats, a voltes, competencials, a voltes, organitzatius, el turisme existeix.

El turisme existeix, però necessita per al seu desenvolupament comunitari d'un marc jurídic que li permeti la coordinació de les diferents disposicions comunitàries que afectin al turisme i l'harmonització de les mesures de foment que sobre el sector puguin establir-se i això pot aconseguir-se de forma més fàcil mitjançant una prudent incorporació del turisme al text del Tractat.

UN PROCÉS EN MARXA: LA CONVERGÈNCIA TURÍSTICA.

Que el turisme existeix, resulta evident, però tot això és tradicionalment objecte de llargs processos de convergència que sabem quan i com comencen, però difícilment quin és el seu final, perquè la dinàmica que comporta el turisme, especialment dins la UE resulta sovint imparabile. Possiblement hi han opcions millors i pitjors, però aquesta és una qüestió que tractaré a l'hora de formular algunes de les propostes de futur.

Aquest és un procés de convergència necessari, que es posa en marxa en la dècada dels 80, en el moment en que es començà la “conscienciació” del turisme a la UE.

És a partir d'aquesta “conscienciació” que es comença a construir un cert acquis comunitari, arribant a la seva “constitucionalització” a partir de la introducció d'un article en el Tractat, fent una especial referència al turisme (art. 3 (t), Declaració núm. 1).

No obstant, el que es podria denominar “acquis turístic” no ha estat suficient, per a que la UE pogués portar a terme una política comunitària en matèria de turisme.

El turisme no té en la UE una base jurídica suficient a fi que les mesures que es puguin prendre amb efectes directes, no pateixin les limitacions que a l'hora del seu desenvolupament suposa el requisit de la unanimitat que exigeix l'art. 235, del Tractat.

La manca de consens sobre el futur del turisme a la UE, resulta a hores d'ara del tot evident. En l'actualitat, la UE es podria dir que no gaudeix de competències turístiques.

És a dir, al no tractar-se de política comunitària, la UE no disposa de competències per a crear legislació comunitària que reglamenti de forma directa la indústria turística, però sí que pot posar en marxa programes de suport al turisme que desenvolupin objectius que es puguin veure millor acompanyats des d'una perspectiva europea i no nacional (principi de subsidiarietat), d'acord amb l'art. 235 o amb el 100 A del Tractat, quan aquestes siguin mesures que afectin al funcionament del mercat interior.

EL TURISME, UNA ACTIVITAT SOLIDÀRIA.

La introducció d'un nou títol en el Tractat que fes referència específica al turisme, s'ha plantejat durant aquestes darreres dècades com a una possible solució davant la manifesta manca de base jurídica. La qüestió es plantejà, durant el procés que portaria a la CIG'96, no reunint el consens necessari per a que la proposta es prengués en consideració, i com a conseqüència es produís la reforma del Tractat en aquest sentit.

Probablement, els Estats més reticents a la inclusió d'aquest nou títol, consideraven el fet de que aquesta podia comportar l'assumpció de majors competències per part de les institucions comunitàries, nova burocràcia, etc, i com a conseqüència un major pressupost dedicat al turisme.

Des d'un punt de vista formal, algunes d'aquestes reticències es fonamentaren en el fet de que aquesta nova política podria entrar en greu contradicció amb el principi de subsidiarietat. En tot cas, es partia d'una evidència molt clara, la política turística queda, en els aspectes essencials, sota la competència local/regional i nacional; només a partir d'accions turístiques nacionals i regionals/locals fortes es pot acabar construint una política comunitària eficaç.

D'altra banda, s'hauria de considerar que no només són els Estats membres els protagonistes d'aquest "escenari turístic"; ja que aquest és compartit també per d'altres protagonistes, com un gran nombre d'organismes e institucions privades, així com per la mateixa indústria turística, majoritàriament formada per PIMES. És per això que cal que el major nombre possible d'aquests agents convergeixin cap al turisme, mitjançant una aproximació de caràcter integral, per a que tots puguin gaudir de l'impacte econòmic i social del turisme europeu.

El turisme existeix també per a contribuir a la realització dels objectius d'integració definits en l'article 2 del Tractat (art. 3 (t), del TUE): "promoure, mitjançant l'establiment d'un mercat comú i la progressiva aproximació de les polítiques econòmiques dels Estats membres, un desenvolupament harmoniós de les activitats econòmiques en el conjunt de la Comunitat, una expansió contínua i equilibrada, una estabilitat creixent, una elevació accelerada del nivell de vida i unes relacions més estretes entre els Estats que la integren".

En aquest marc, el turisme, tot i no tenir un estatut específic en la UE, continua creixent. La "consciènciació" sobre la importància del turisme com a motor econòmic està incrementant la competitivitat entre mercats, en la mida que un major nombre de països aposten per potenciar-lo per a crear nous llocs de treball o substituir indústries en franca decadència.

Per tant, malgrat que els Estats membres de la UE i la mateixa UE en el seu conjunt continua essent líder del turisme mundial i ho serà en el futur, aquest lideratge es veurà reduït per l'emergència de nous mercats, noves destinacions i l'augment de la competitivitat.

Avui, Europa representa una quota part del mercat mundial molt important (59%); ara bé, fa només vint anys aquesta era encara més impressionant (70%), resulta clar, que els Estats membres, i la mateixa UE han de saber reaccionar de forma adequada i amb la major conjunció possible d'esforços.

No hi ha dubte que la implantació del mercat interior, amb l'eliminació de barreres, ha estat una de les millors "polítiques turístiques", en quant a que, la inexistència de barreres, beneficia de forma substancial al turisme europeu. El territori de la UE es converteix en un gran "espai turístic", essent altament positiu per a la promoció del turisme en la UE.

No obstant, la "globalització turística" també obre, per a la UE, noves accions a emprendre, en quant a les polítiques de solidaritat, la presència d'indústries turístiques, professionals i tècnics, organitzacions e institucions procedents de la UE, etc. Totes elles necessàries per a que aquests nous desenvolupaments turístics generin també valor afegit a aquests països (Àsia Oriental/Pacífic, Amèriques, Àfrica, Orient Mitjà, ...). Tot això adquireix un major sentit al considerar el caràcter internacional del turisme per a la UE, és a dir, la convergència de polítiques turístiques també es produeix fora de les fronteres exteriors de la UE.

El secretari general de la OMT, Francesco Frangialli, subratllava que "el creixement del turisme en el proper segle serà impressionant, però no tots els destins progressaran al mateix ritme". Es tractaria, de la formulació de la dimensió exterior del turisme a la UE; de la qual en serien protagonistes tots els actors, aglutinant-se, com fins ara, a través de diferents programes d'acció que tenen en la solidaritat el seu principal nexa d'unió: PHARE, MEDA, FED, ...

LES ALTRES POLÍTIQUES TURÍSTIQUES: COORDINACIÓ, CONTROL I CONVERGÈNCIA.

La inexistència de base jurídica específica sobre el turisme en el Tractat no ha estat obstacle per a que la UE hagi emprès una àmplia i diversa gamma de mesures indirectes i també directes, relacionades amb el turisme, a partir de disposicions generals del Tractat (art. 235 i 100 A) i/o disposicions que tenen la seva base en polítiques o iniciatives d'àmbit sectorial.

Des d'aquesta perspectiva, el procés de convergència de polítiques e iniciatives afecta directa o indirectament a tots els ciutadans de la UE, “Administracions turístiques competents” en els seus diferents nivells, les empreses europees i també, a tercers països que troben en el turisme una sortida a la seva situació de creixent de subdesenvolupament.

El reconeixement de la importància que té el turisme per a la UE, així com el valor afegit que genera, té una directa correlació amb la seva posició de liderat mundial; encara que tal com s'ha pogut constatar en les darreres dècades Europa ha perdut el 10% de la quota part del mercat mundial.

És a dir, la UE continua essent líder però amb una menor intensitat; ja que no es pot continuar pensant que el turisme a la UE es continuarà retroalimentant, com si estiguéssim davant d'una nova espècie de monopoli natural.

Per això, la consideració del turisme com a una activitat horitzontal és cabdal, a l'hora d'afrontar la problemàtica del turisme a la UE des d'una concepció més global.

Aquesta “transversalitat” comporta la necessitat de que el turisme s'integri de forma plena i coordinada en el marc de les altres “polítiques turístiques”, a les quals el turisme es troba estretament lligat: agricultura, transport, medi ambient, assumptes socials, seguretat, salut, consum, etc.

En aquest sentit, la UE ha intervingut de forma intensa en tots aquells temes relacionats amb la qualitat dels serveis turístics a Europa, considerant la necessitat de que fossin millorats. És el cas de l'adopció, de la Directiva de “viatges combinats”, que ha suposat un canvi radical a l'hora de programar/organitzar i vendre les vacances, viatges i circuits combinats, per part de les agències de viatges de la UE.

Un dels objectius fonamentals durant dues llargues dècades de polítiques turístiques ha estat la major protecció dels drets dels turistes. No obstant, caldria que, en el futur, s'imposés una millor definició de normes en matèria de qualitat d'informació, condicions mínimes de seguretat, accessibilitat i fiabilitat.

Cal que la destinació turística UE sigui cada vegada més competitiva, i per això s'han d'adoptar mesures que garantixin la seguretat del turisme i dels turistes europeus. Una destinació insegura tard o dora acabarà tenint problemes i perdrà, en definitiva, competitivitat.

Per consegüent, la convergència turística en la seguretat també és del tot necessària; cal una major coordinació per garantir la seguretat dels turistes, a través d'una col·laboració més estreta entre els serveis de policia nacional (EUROPOL) i els operadors turístics.

En l'actualitat, la seguretat en els viatges i les vacances és una part molt important d'aquestes, ja que en condicionen l'elecció d'una determinada destinació turística per part del turista. Tanmateix, l'agent de viatges té com a una de les seves principals obligacions, facilitar la informació necessària al client, sobre condicions i característiques del viatge.

Probablement, la convergència de polítiques turístiques, es veu més ben reflexa en referir-nos al transport.

Tradicionalment, els termes turisme i transport han seguit camins paral·lels envers el desenvolupament turístic viscut durant les darreres dècades. La denominada liberalització del transport aeri ha estat una de les causes que més han condicionat les actuals estructures i sistemes turístics; prop del 25% de la xifra de negocis que genera el sector turístic és a conseqüència del transport.

Ara bé, les actuals estructures d'ambdós sectors requereixen de l'establiment de mecanismes d'informació i coordinació, per tal d'afavorir millor les potencialitats que aquests sectors poden arribar a generar.

El transport és primordial pel turisme com també ho és el continu desenvolupament de la intermodalitat en el transport, lligat a l'existència i potenciació de les xarxes transeuropees de transport.

No obstant, la manca de coordinació i control de la política europea en matèria de transports i turisme pot acabar generant veritables efectes perniciosos per a ambdós.

Aquestes darreres dècades han suposat per a la major part de destinacions turístiques europees un augment important de visitants. Malgrat una certa pèrdua de lideratge turístic de la UE, s'ha continuat produint un creixent augment de turistes que trien a Europa com a destí de les seves vacances.

Això ha provocat, en molts casos, un augment del trànsit aeri, i del transport en general, a la vegada que moltes destinacions turístiques han assolit uns nivells de saturació insostenibles.

L'impacte generat per aquest estat de coses ha estat indiscutible. Encara que, tot això no és atribuïble solament al turisme, es demostra la necessitat de que el procés de convergeixi segueixi endavant.

Probablement, aquest fenomen ha estat clau per a que molts entenguessin la necessitat d'establir unes polítiques que defineixin les condicions generals i mobilitzin el conjunt de poders públics europeus per a la "conscienciació" d'aquesta situació.

L'evolució del turisme europeu s'haurà de produir dins d'uns adequats paràmetres de respecte al medi ambient. Les noves destinacions turístiques hauran de ser avaluades d'acord amb els recursos que es disposen. Només tenint en compte consideracions tals com els impactes sobre el medi ambient, les infraestructures turístiques i els seus valors culturals, ... el turisme a la UE podrà tenir futur.

El procés de convergència de les polítiques turístiques de la UE, inevitablement seguirà el seu curs. Però, en seria desitjable analitzar en quines condicions.

PRONÒSTICS I PROPOSTES.

Donada la importància del turisme europeu al llarg d'aquestes dècades, la UE ha de continuar contribuint als esforços de la indústria turística dels Estats membres i de les seves regions. Cal que es produeixi una clara adaptació als nous processos, que comporta accedir a uns majors nivells de competitivitat i qualitat del turisme europeu, contribuint, a la vegada, en la lluita contra l'atur d'aquest sector.

Després dels darrers esdeveniments succeïts en el si de la Comissió, del procés obert com a conseqüència de les irregularitats sorgides arran de l'AET, i de les accions comunitàries en matèria de turisme, etc, cal esperar que es produeixi una dràstica reducció de les accions directes, així com del finançament directe de projectes turístics. Segons la Comissió hauria arribat el moment de que aquestes funcions fossin assumides pels Estats membres.

En aquest context, resulta del tot insuficient l'aplicació de l'art. 235 del Tractat a fi que sobre el seu contingut puguin ésser aprovats programes i accions en matèria turística, i amb efectes directes; sense la unanimitat necessària (PHILOXENIA) no hi poden haver-hi programes, accions, etc, i difícilment es pot donar un pressupost "turístic".

Un altre cop, seran les altres “polítiques turístiques” les que “cuidarán” del turisme, d’aquest sector cada vegada més necessàriament “transversal”, i que caldrà integrar de forma més plena encara en aquestes “polítiques turístiques”.

En aquest marc, és molt probable que els “escenaris” de futur no variïn massa dels que es plantegen en els darrers dies d’aquesta dècada i d’aquest segle.

El reconeixement del turisme a través de les altres “polítiques turístiques” no deixa de ser una possibilitat existent, a l’hora de la utilització d’uns instruments comunitaris de caràcter general que, encara que ofereixen amples perspectives no disposen del finançament suficient, al no tractar-se de mesures directes.

L’any 1998 podria haver estat clau en tot aquest procés, el programa PHILOXENIA no seria aprovat en la darrera reunió del Consell de Ministres; el Regne Unit i Alemanya s’hi oposaren i, al ésser necessària la unanimitat (art. 235 del Tractat) per a la seva aprovació, el turisme europeu es quedà sense aquest marc important de referència. No obstant, les altres “polítiques turístiques” continuaren existint.

La manca d’instruments jurídics adequats, per a la definició d’aquest necessari “marc turístic” pot fer que en el futur, amb les ampliacions ja previstes en la UE, sigui encara més difícil aconseguir la tant desitjada unanimitat “turística”.

Però el futur amb un turisme cada cop més potent, més competitiu i en un mercat globalitzat, ha de passar per l’establiment de noves mesures de control, coordinació i cooperació, dins de les accions que la UE porta a terme en el sí de les polítiques vinculades amb el funcionament del mercat interior. El mercat de bens i serveis que configura el sector turístic es lo suficientment gran com per no donar-li la importància que sense dubtes mereix.

Aquest podria ser el marc on es desenvolupes una nova Agència, l'Agència Europea del Turisme una nova forma flexible d'associació on es pugues començar a trobar aquest necessari punt de convergència de les polítiques turístiques de la UE, compatible en el futur amb l'establiment d'un nou i prudent marc jurídic. Probablement, el tractament comunitari d'una matèria tant important com la cultura podria servir d'orientació en el futur (art. 128 del Tractat).

En definitiva, respectant el principi de subsidiarietat, el procés de convergència continuarà. Un procés que haurà d'incloure nous elements de control i coordinació, amb l'establiment d'una política comunitària de turisme.

Una nova política comunitària que integri finalment el turisme en el Tractat, i que, respectant el principi de subsidiarietat, organitzi el diàleg entre els diferents agents i sectors afectats i porti a terme un procés de racionalització de les activitats turístiques de la UE.

Aquest fou un dels temes tractats en la CIG'96, considerant-se no necessària la seva inclusió, ja que, amb la utilització dels instruments ja existents es considerava suficient, per a portar a terme accions comunitàries en matèria de turisme.

Les fórmules proposades foren diverses, es tractava de la reforma del Tractat; ja fos, mitjançant la modificació d'articles ja existents, o amb la introducció d'un nou títol, que amb el seu corresponent articulat definís un fet cada cop més evident, que la UE i els Estats membres garantirien l'existència de condicions que permetessin la competitivitat i el desenvolupament sostenible del turisme, ...

En aquest marc, la concreció de la resta de l'articulat correspondria als futurs legisladors comunitaris, entre els quals, probablement hauria de jugar un paper protagonista el Parlament Europeu, que sempre ha estat partidari d'un major reconeixement del turisme en el si de les institucions comunitàries.

La CIG'96 considerà que el turisme disposava ja, d'un marc suficientment definit, amb el temps ... i PHILOXENIA. Tanmateix, hem pogut comprovar que els avenços en turisme encara depenen de les "minories de bloqueig".

Espanya tindrà que aprendre a curt termini a desenvolupar-se sense inhibicions injustificades (Llibre Verd de la Comissió, CIG'96) en aquests escenaris turístics de futur, si pretén que les seves iniciatives turístiques surtin endavant i si no vol que els objectius turístics siguin essent principalment determinats i, a voltes, també bloquejats, pel centre i el nord d'Europa.

Per concloure, dues dècades després dels seus inicis, el procés de convergència de les polítiques turístiques de la UE, continua obert en el seu camí cap al segle XXI.

LEGISLACIÓ.

I. REGLAMENTS DEL CONSELL.

Reglament (CEE) núm. 11/60 del Consell, relatiu a la supressió de discriminacions en matèria de preus i condicions de transport, en aplicació de l'apartat 3 de l'article 79 del Tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, DOCE 52, de 16 d'agost de 1960, pàg. 1121; modificat i desenvolupat pel Reglament (CEE) núm. 3626/84 del Consell.

Reglament (CEE) núm. 1017/68 del Consell, de 19 de juliol de 1968, pel que s'apliquen les normes de competència als sectors dels transports per ferrocarril, per carretera i per via navegable, DOCE L, núm. 175, de 23 de juliol de 1968, pàg.1; modificat i desenvolupat pels Reglaments (CEE) 1629/69 i 1630/69, DOCE L, núm. 219, de 17 d'agost de 1985, pàg. 35.

Reglament (CEE) núm. 1191/69 del Consell, de 26 de juny de 1969, relatiu a l'acció dels Estats membres en matèria d'obligacions inherents a la noció de servei públic en el sector dels transports per ferrocarril, per carretera i per via navegable, DOCE L, núm. 156, de 28 de juny de 1969, pàg. 1; modificat i desenvolupat pel Reglament (CEE) núm. 1893/91 del Consell, DOCE L, núm. 169, de 29 de juny de 1991, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 1108/70 del Consell, de 4 de juny de 1970, pel que s'estableix una comptabilitat de les despeses relatives a les infraestructures dels transports per ferrocarril, per carretera i per via navegable, DOCE L, núm. 130, de 15 de juny de 1970, pàg. 4.; modificat i desenvolupat pels 1473/75, 1658/82 i 3578/92.

Reglament (CEE) núm. 1408/71 del Consell, de 14 de juny de 1971, relatiu a l'aplicació dels règims de seguretat social als treballadors per compte aliena i a les seves famílies que es desplacen dins de la Comunitat, DOCE L, núm. 149, de 5 de juliol de 1971.

Reglament (CEE) núm. 954/79 del Consell, de 15 de maig de 1979, relatiu a la ratificació pels Estats membres del Conveni de les Nacions Unides relatiu a un codi de conducta per a les conferències marítimes, o a l'adhesió dels esmentats Estats al Conveni, DOCE L, núm. 121, de 17 de maig de 1979, pàg. 1

Reglament (CEE) núm. 1820/80 del Consell, de 24 de juny de 1980, relatiu a l'acceleració del desenvolupament agrari de les zones desfavorides de l'oest d'Irlanda, DOCE L, núm. 180, de 14 de juliol de 1980, pàg. 151.

Reglament (CEE) núm. 1390/81 del Consell, de 12 de maig de 1981, pel que s'amplia als treballadors no assalariats i als membres de la seva família el Reglament (CEE) núm. 1408/71 relatiu a l'aplicació dels règims de seguretat social als treballadors per compte aliena i a les seves famílies que es desplacen dins de la Comunitat, DOCE L, núm. 143, de 29 de maig de 1981, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 56/83 del Consell, de 16 de desembre de 1983, sobre execució de l'Acord relatiu als serveis discrecionals internacionals de viatgers per carretera efectuats amb autocars o autobusos (ASOR), DOCE L, núm. 10, de 13 de gener de 1983, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 3626/84 del Consell, sobre modificació i desenvolupament del Reglament (CEE) núm. 11/60 del Consell, DOCE L, núm. 335, de 22 de desembre de 1984.

Reglament (CEE) núm. 797/85, sobre la millora de les estructures agrícoles, DOCE L, núm. 93, de 30 de març de 1985, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 2137/85 del Consell, de 25 de juliol de 1985, relatiu a la constitució d'una agrupació europea d'interès econòmic (AEIE), DOCE L, núm. 199, de 31 de juliol de 1985, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 4055/86 del Consell, de 22 de desembre de 1986, sobre la llibertat de prestació de serveis entre Estats membres i aquests i tercers països (trànsits internacionals), amb efectes a partir de l'1 de gener de 1993, DOCE L, núm. 378, de 31 de desembre de 1986, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 4056/86 del Consell, de 22 de desembre de 1986, pel que es determinen les modalitats d'aplicació dels articles 85 i 86 del Tractat als transports marítims, DOCE L, núm. 378, de 31 de desembre de 1986, p.4.

Reglament (CEE) núm. 4057/86 del Consell, de 22 de desembre de 1986, relatiu a les pràctiques de tarifes deslleials en els transports marítims, que preveu la imposició de drets correctors, DOCE L, núm. 378, de 31 de desembre de 1986, pàg. 14.

Reglament (CEE) núm. 4058/86 del Consell, de 22 de desembre de 1986, sobre acció coordinada amb objecte de salvaguardar el lliure accés al trànsit transoceanic, DOCE L, núm. 378, de 31 de desembre de 1986, pàg. 21.

Reglament (CEE) núm. 3975/87 del Consell, de 14 de desembre de 1987, pel qual s'estableixen les normes de desplegament de les regles de competència per a les empreses del transport aeri, DOCE L, núm. 374, de 31 de desembre, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 3976/87 del Consell, de 14 de desembre de 1987, relatiu a l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 85 del Tractat, a determinades categories d'acords i pràctiques concertades en el sector del transport aeri, disposició que és complementària de l'anterior, DOCE L, núm. 374, de 31 de desembre de 1987, pàg. 2.

Reglament (CEE) núm. 2299/89 del Consell, de 24 de juliol de 1989, pel que s'estableix un codi de conducta per als sistemes informatitzats de reserva, DOCE L, núm. 220, de 29 de juliol de 1989, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 4060/89 del Consell, de 21 de desembre de 1989, sobre l'eliminació de controls practicats en les fronteres dels Estats membres en el transport per carretera i per via navegable, DOCE L, núm. 390, de 30 de desembre de 1989, pàg. 18. Reglament (CEE) núm. 3356/91 del Consell, pel que es modifica el Reglament (CEE) núm. 4060/89 del Consell.

Reglaments (CEE) núm. 294/91 del Consell, de 4 de febrer de 1991, relatiu al funcionament dels serveis aeris de càrrega entre Estats membres, DOCE L, núm. 36, de 8 de febrer de 1991, pàg. 7; i 295/91 del Consell, de 4 de febrer, relatiu a l'establiment de normes comunes referents a un sistema de compensació per denegació d'embarcament en el transport aeri regular.

Reglament (CEE) núm. 613/91 del Consell, de 4 de març de 1991, relatiu al canvi de registre de vaixells en la UE, DOCE L, núm. 68, de 17 de març de 1991, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 2328/91 del Consell, de 15 de juliol de 1991, relatiu a la millora de l'eficàcia de les estructures agràries, DOCE L, núm. 218, de 6 d'agost de 1991, pàg. 1.

- Reglament (CEE) núm. 3922/91 del Consell, de 16 de desembre de 1991, sobre harmonització de les regles tècniques i els procediments administratius en l'àmbit de l'aviació civil, DOCE L, núm. 373, de 31 de desembre de 1991, pàg. 4.
- Reglament (CEE) núm. 684/92 del Consell, de 16 de març de 1992, pel que s'estableixen les normes comunes per als transports internacionals de viatgers efectuats amb autocars i autobusos, DOCE L, núm. 74, de 20 de març de 1992, pàg. 1.
- Reglament (CEE) núm. 881/92 del Consell, de 26 de març de 1992, relatiu a l'accés al mercat dels transports de mercaderies per carretera en la Comunitat, que tinguin com a punt de sortida o de destí el territori d'un Estat membre efectuats a través del territori d'un o més Estats membres, DOCE L, núm. 95, de 9 d'abril de 1992, pàg. 1.
- Reglament (CEE) núm. 2454/92 del Consell, d'1 de juliol de 1992, pel que es determinen les condicions d'admissió dels transportistes no residents als transports nacionals de viatgers per carretera en un Estat membre, DOCE L, núm. 251, de 29 d'agost de 1992, pàg. 1.
- Reglament (CEE) núm. 2407/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992, sobre la concessió de llicències a les companyies aèries, que tracta de la qüestió de la uniformitat de les regles necessàries per a operar en una empresa de transport aeri, així com del lliure establiment, impedit tota "discriminació inversa", DOCE L, núm. 240, de 24 d'agost de 1992, pàg. 1.
- Reglament (CEE) núm. 2408/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992, relatiu a l'accés de les companyies aèries de la Comunitat a les rutes aèries intracomunitàries, tant regulars com discrecionals, DOCE L, núm. 240, de 24 d'agost de 1992, pàg. 8.
- Reglament (CEE) núm. 2409/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992, sobre lliberalització total de tarifes, incloses les domèstiques, imposant exclusivament l'obligació de registre amb vint-i-quatre hores d'antelació, DOCE L, núm. 240.
- Reglament (CEE) núm. 2410/92 del Consell, de 23 de juliol de 1992, sobre modificació del Reglament 3957/87, pel que s'establiren les normes de desenvolupament de les regles de competència per a les empreses de transport aeri, DOCE L, núm. 240.
- Reglament (CEE) núm. 3577/92 del Consell, de 7 de desembre de 1992, pel que s'aplica el principi de la lliure prestació de serveis als transports marítims dins dels Estats membres (cabotatge marítim), DOCE L, núm. 364, de 12 de desembre de 1992, pàg. 7.
- Reglament (CEE) núm. 3912/92 del Consell, de 17 de desembre de 1992, relatiu als controls efectuats en la Comunitat en el transport per carretera i per vies navegables, dels mitjans de transport matriculats o autoritzats per a circular en un país tercer, DOCE L, núm. 395, de 31 de desembre de 1992.
- Reglament (CEE) núm. 95/93 del Consell, sobre normes comunes per a l'assignació de franges horàries en els aeroports comunitaris, DOCE L, núm. 14 de 22 de gener de 1993.
- Reglament (CEE) núm. 3118/93 del Consell, de 25 d'octubre de 1993, regulador del transport de cabotatge de mercaderies per carretera, DOCE L, núm. 279, de 12 de novembre de 1993, pàg. 1.

Reglament (CEE) núm. 1683/95 del Consell, de 29 de maig de 1995, pel que es fixa un model únic del visat per a la UE, DOCE L, núm. 164, de 14 de juliol de 1995.

Reglament (CEE) núm. 2317/95 del Consell, de 25 de setembre de 1995, pel que es determinen els tercers països d'origen per als que es requereix visat d'entrada en el territori de la UE, DOCE L, núm. 234, de 3 de novembre de 1995.

Reglament (CEE) núm. 12/98 del Consell, d'11 de desembre de 1997, pel que es modifica el Reglament (CEE) 684/92.

II. DECISIONS DEL CONSELL.

Decisió del Consell núm. 77/578/CEE, de 13 de setembre de 1977, per la que s'estableix un procediment de consulta en el que es refereix a les relacions entre els Estats membres i tercers països en el sector dels transports marítims així com a les accions relatives a l'esmentat sector en el si de les organitzacions internacionals, DOCE L, núm. 239, de 17 de setembre de 1977, pàg. 23.

Decisió del Consell núm. 78/774/CEE, de 19 de setembre de 1978, relativa a les activitats de determinants països en el sector dels transports marítims, DOCE L, núm. 258, de 21 de setembre de 1978, pàg. 35.

Decisió del Consell núm. 86 / 664 / CEE, de 22 de desembre de 1986, per la que es crea un procediment de consulta i de coordinació en l'àmbit del turisme, DOCE L, núm. 384, de 31 de desembre de 1986.

Decisió del Consell núm. 87/602/CEE, de 14 de desembre de 1987, sobre distribució de la capacitat de passatgers entre companyies aèries de serveis aèris regulars entre Estats membres, DOCE L, núm. 374, 31 de desembre de 1987, pàg. 5.

Decisió del Consell núm. 89 / 46 / CEE, de 21 de desembre de 1988, relativa a un programa d'accions per a l'Any Europeu del Turisme, DOCE L, núm. 17, de 21 de gener de 1989, pàg. 53.

Decisió del Consell núm. 92 / 421 / CEE, de 13 de juliol de 1992, per la que s'aprova un pla d'accions comunitàries a favor del turisme, DOCE L, núm. 231 de 13 d'agost de 1992, pp. 26-32.

III. DIRECTIVES DEL CONSELL.

Directiva núm. 68/367/CEE del Consell, de 15 d'octubre de 1968, relativa a la realització de la llibertat d'establiment i de la lliure prestació de serveis per a les activitats no assalariades de serveis personals (ex. classe 85 CITI), DOCE L, núm. 260, de 22 d'octubre de 1968, pàg. 16.

Directiva núm. 69/169/CEE del Consell, de 28 de maig de 1969, relativa a l'harmonització de les disposicions legals reglamentàries i administratives referents a les franquícies dels impostos sobre el volum de negocis i dels impostos sobre consums específics percebuts sobre la importació en el tràfic internacional de viatgers, DOCE L, núm. 133, 4 de juny de 1969, pàg. 6.

- Directiva núm. 70/157/CEE del Consell, de 6 de febrer de 1970, relativa a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres sobre el nivell sonor admissible i el dispositiu d'escapament dels vehicles a motor, DOCE L, núm. 42, de 23 de febrer de 1970, pàg. 6.; modificada i adaptada per les Directives del Consell 84/424/CEE, DOCE L, núm. 238, de 24 de gener de 1980, pàg. 31; 92/97/CEE, DOCE L, núm. 371, de 19 de desembre de 1992, pàg. 1.; 96/20/CEE, DOCE L, núm. 92, de 13 d'abril de 1996, pàg. 23.
- Directiva núm. 72/66/CEE del Consell, de 24 d'abril de 1972, relativa a l'aproximació de les legislacions dels Estats membres, sobre l'assegurança de la responsabilitat civil que resulta de la circulació de vehicles automòbils, així com del control de l'obligació d'assegurar aquesta responsabilitat, DOCE L, núm. 103, de 2 de maig de 1972, pàg. 1.
- Directiva núm. 73/148/CEE del Consell, de 21 de maig de 1973, relativa a la supressió de les restriccions al desplaçament i a l'estada, dins de la Comunitat, dels nacionals dels Estats Membres en matèria d'establiment i de prestació de serveis, DOCE L, núm. 172, de 28 de juny de 1973, pàg. 14.
- Directiva núm. 73/239/CEE del Consell, de 24 de juliol de 1973, sobre coordinació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives relatives a l'accés a l'activitat de l'assegurança directe diferent a l'assegurança de vida, i al seu exercici, DOCE L, núm. 228, de 16 d'agost de 1973, pàg. 2.
- Directiva 75/368/CEE del Consell, de 16 de juny de 1975, relativa a les mesures destinades a afavorir l'exercici efectiu de la llibertat d'establiment i de la lliure prestació de serveis per a les activitats exercides de forma ambulant i per la que s'adopten en particular, mesures transitòries per a les esmentades activitats, DOCE L, núm. 167, de 30 de juny de 1975, pàg. 29.
- Directiva 78/103/CEE del Consell, de 19 de desembre de 1978, relativa a les franquícies aplicables a la importació de mercaderies objecte de petits enviaments sense caràcter comercial procedents de països tercers, DOCE L, núm. 366, de 28 de desembre de 1978.
- Directives núm. 78/115/CEE i 78/116/CEE del Consell, de 21 de desembre de 1978, relativa al pilotatge de vaixells per pilots d'alçada que operin en el mar del Nord i en el canal de la Manega, DOCE L, núm. 33, de 8 de febrer de 1979, pàg. 32.
- Directiva núm. 79/113/CEE del Consell, de 19 de desembre de 1979, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relativa a la determinació de l'emissió sonora de les màquines i materials utilitzats en les obres de construcció, DOCE L, núm. 33, de 8 de febrer de 1979, pàg. 75.
- Directiva núm. 80/779/CEE del Consell, de 15 de juliol de 1980, relativa als valors guia de qualitat atmosfèrica per a l'anhidrid sulfurós i les partícules en suspensió, DOCE L, núm. 229, de 30 d'agost de 1980, pàg. 30.
- Directiva núm. 80/51/CEE del Consell, de 20 de desembre de 1979, relativa a la limitació de les emissions sonores de les aeronaus subsòniques, DOCE L, núm. 18, de 24 de gener de 1980, pàg. 15; modificada i adaptada per la Directiva núm. 83/206/CEE del Consell, DOCE L, núm. 117, de 4 de maig de 1983, pàg. 15; Directiva núm. 89/629/CEE del Consell, de 4 de desembre de 1989, DOCE L, núm. 363, de 13 de desembre de 1989, pàg. 27.
- Directiva núm. 84 / 450 / CEE del Consell, de 10 de setembre de 1984, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres en matèria de publicitat enganyosa, DOCE L, núm. 250, de 19 de setembre de 1984.

- Directiva núm. 84/533/CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels motocompresors, DOCE L, núm.300, de 19 de novembre de 1984, pàg. 123.
- Directiva núm. 84/534/CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible de les grues torre, DOCE L, núm. 300, de 19 de novembre de 1984, pàg. 130.
- Directiva núm. 84/535/CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels grups electrògens de soldadura, DOCE L, núm. 300, de 19 de novembre de 1984, pàg. 142.
- Directiva núm. 84/536/CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels grups electrògens de potència, DOCE L, núm. 300, de 19 de novembre de 1984, pàg. 149.
- Directiva núm. 84/537/CEE del Consell, de 17 de setembre de 1984, referent a l'aproximació de les legislacions dels Estats Membres relatives al nivell de potència acústica admissible dels trituradors de formigó i martells picadors de mà, DOCE L, núm. 300, de 19 de novembre de 1984, pàg. 156.
- Directiva núm. 85/203/CEE del Consell, de 7 de març de 1985, relativa a les normes de qualitat de l'aire per al diòxid de nitrogen, DOCE L, núm. 87, de 27 de març de 1985, pàg. 1.
- Directiva núm. 85/337/CEE del Consell, de 27 de juny de 1985, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient, DOCE L, núm. 175, de 5 d'agost de 1985, pàg. 40.
- Directiva núm. 85 / 374 / CEE del Consell, de 25 de juliol de 1985, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentaries i administratives dels Estats membres en matèria de responsabilitat pels danys causats per productes defectuosos, DOCE L, núm. 210, de 7 d'agost de 1985.
- Directiva núm. 87/601/CEE del Consell, de 14 de desembre de 1987, sobre tarifes per al transport aeri regular entre els Estats membres, DOCE L, núm. 374, 31 de desembre de 1987, pàg. 4.
- Directiva núm. 90 / 314 / CEE del Consell, de 13 de juny de 1990, relativa als viatges combinats, vacances combinades i circuits combinats, DOCE L, núm. 158, de 23 de juny de 1990, pàg. 59.
- Directiva núm. 90/434/CEE del Consell, de 23 de juliol de 1990, relativa al règim fiscal comú aplicable a les fusions, escissions, aportacions d'actius i canvis d'accions realitzats entre societats de diferents Estats membres, DOCE L, núm. 225, de 22 d'agost de 1990, pàg. 1.
- Directiva núm. 90/435/CEE del Consell, de 23 de juliol de 1990, relativa al règim fiscal comú aplicable a les societats matrius i filials d'Estats Membres diferents, DOCE L, núm. 225, de 20 d'agost de 1990.
- Directiva núm. 91/271/CEE del Consell, sobre aigües residuals, DOCE L, núm. 135, de 30 de maig de 1991, pàg. 40.
- Directiva núm. 91/440/CEE del Consell, de 29 de juliol de 1991, sobre el desenvolupament dels ferrocarrils comunitaris, DOCE L, núm. 237, de 24 d'agost de 1991, pàg. 25.

- Directiva núm. 91/670/CEE del Consell, de 16 de desembre de 1991, sobre acceptació mútua de llicències del personal i sobre anàlisis de les qüestions relatives als incidents i accidents aeris, DOCE L, núm. 373, de 31 de desembre de 1991, pàg.1.
- Directiva núm. 92/106/CEE del Consell, de 7 de desembre de 1992, relativa a l'establiment de normes comunes per a determinats transports combinats de mercaderies entre Estats membres, DOCE L, núm. 368, de 17 de desembre de 1992, pàg. 38.
- Directiva núm. 93/13/CEE del Consell, de 5 d'abril de 1993, sobre clàusules abusives en els contractes celebrats amb consumidors, DOCE L, núm. 095, de 21 d'abril de 1993, pàg. 29.
- Directiva núm. 91/271/CEE del Consell, de 21 de maig de 1991, sobre el tractament de les aigües residuals urbanes, DOCE L, núm. 135, de 30 de maig de 1991, pag. 40.
- Directiva núm. 94/4/CE del Consell, de 14 de febrer de 1994, per la que es modifiquen les Directives 69/169/CEE i 77/388/CEE i per la que s'augmenten el nivell de les franquícies per als viatgers procedents de tercers països així com els límits per a les compres lliures d'impostos efectuades durant viatges intracomunitaris, DOCE L, núm. 60, 3 de març de 1994, pàg. 4.
- Directiva núm. 94/47/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 d'octubre de 1994, sobre la protecció dels compradors en els contractes d'adquisició del dret d'ús de béns immobiliaris en règim de multipropietat, DOCE L, núm. 280, de 29 de novembre de 1994, pp. 83-87.
- Directiva núm. 96/26/CE del Consell, de 29 d'abril de 1996, relativa a l'accés a la professió de transportista de mercaderies i de transportista de viatgers per carretera, així com al reconeixement recíproc dels diplomes, certificats i altres títols destinats a afavorir l'exercici de la llibertat d'establiment d'aquests transportistes en el sector dels transports nacionals e internacionals, DOCE L, núm. 124, de 23 de maig de 1996, pàg. 1.
- Directiva núm. 97/7/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de maig de 1997, relativa a la protecció dels consumidors en matèria de contractes a distància, DOCE L, núm. 144, de 4 de juny de 1997, pp. 19-27.
- Directiva núm. 98/76/CEE del Consell, per la que es modifica la Directiva 96/26/CE del Consell, DOCE L, núm. 277, de 14 d'octubre de 1998, pàg. 17.

IV. RESOLUCIONS DEL CONSELL.

- Resolució de Consell, de 14 d'abril de 1975, sobre un programa preliminar de la CEE per a la protecció e informació dels consumidors, DOCE C, núm. 92, de 25 d'abril de 1975.
- Resolució del Consell, de 10 d'abril de 1984, concernent a una política comunitària de turisme, DOCE C, núm. 115, de 30 d'abril de 1984.
- Resolució del Consell, de 23 de juny de 1986, relativa a l'orientació futura de la política de la CEE per a la protecció i el foment dels interessos dels consumidors, DOCE C, núm. 167, 4 de juliol de 1986.
- Resolució del Consell, de 9 de novembre de 1989, sobre futures prioritats per relançament de la política de protecció al consumidor, DOCE C, 294, 22 de novembre de 1989.

Resolució del Consell, de 17 de desembre de 1990, concernent a la creació d'una xarxa europea de ferrocarrils d'alta velocitat (TAV), DOCE C, núm. 33, de 8 de febrer de 1991.

V. RECOMANACIONS DEL CONSELL.

Recomanació del Consell, de 26 de juny de 1978, relativa a la ratificació de convenis sobre normes de formació, titulació i guarda per a la gent de la mar, DOCE L, núm. 194, de 19 de juliol de 1978, pàg. 17.

Recomanació del Consell, de 21 de desembre de 1978, relativa a la ratificació del Conveni Internacional de 1978 sobre normes de formació i guarda de la gent de la mar, DOCE L, núm. 33, de 8 de febrer de 1979, pàg. 31.

Recomanació del Consell, de 23 de setembre de 1980, relativa a la ratificació del Conveni Internacional de Torremolinos sobre la seguretat dels vaixells de pesca, DOCE L, núm. 259, de 2 d'octubre de 1980, pàg. 29.

VI. REGLAMENTS DE LA COMISSIÓ.

Reglaments (CEE) 83/91 de la Comissió de 5 de desembre de 1990, relatiu a l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 85 del Tractat a determinades categories d'acords entre empreses sobre sistemes informatitzats de reserves per a serveis de transports, DOCE L, núm. 10, pàg. 9; i 84/91 de la Comissió, de 5 de desembre de 1990, relatiu a l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 85 del Tractat a determinades categories d'acords, decisions i pràctiques concertades que tinguin per finalitat la planificació conjunta i la coordinació de les capacitats, les consultes relatives a les tarifes de transports de passatgers i mercaderies en els serveis aeris regulars i l'assignació de períodes horaris als aeroports, DOCE L, núm. 10, pàg. 14.

VII. DECISIONS DE LA COMISSIÓ.

Decisió de la Comissió, de 10 de juliol de 1985, relativa a un procediment d'aplicació de l'article 2 del Reglament (CEE) núm. 1017/68 del Consell per ferrocarril, per carretera i per via navegable.

Decisió de la Comissió, de 22 de juny de 1987, relativa a les reduccions de tarifes dels transports aeri i marítim reservats exclusivament als residents espanyols a les Illes Canàries i Balears, DOCE L, núm. 194, de 15 de juliol de 1987 pàg. 28.

VIII. COMUNICACIONS I RECOMANACIONS DE LA COMISSIÓ ACTES PREPARATORIS.

Recomanació de la Comissió, de 14 de juny de 1961, relativa a l'aplicació del Reglament núm. 11 relatiu a la supressió de discriminacions en matèria de preus i condicions de transport, adoptat en execució de l'apartat 3 de l'article 79 del Tractat.

Comunicació de la Comissió al Consell, Primeres orientacions per a una política comunitària de turisme, "La Comunitat europea i el turisme", Suplement 4/82. Butlletí mensual CE i Butlletí CE, juny 1982.

Resolució del Parlament Europeu, sobre la política comunitària de turisme, de 16 de desembre de 1983, DOCE C, núm. 10, de 16 de gener de 1984, pàg. 281.

Dictamen del Comitè Econòmic i Social, sobre la Comunicació de la Comissió, relativa a "Primeres orientacions per a una política comunitària de turisme", DOCE C, núm. 385, de 31 de desembre de 1983.

Dictamen del Parlament Europeu, sobre la Comunicació de la Comissió, relativa a "Primeres orientacions per a una política comunitària de turisme", DOCE C, núm. 10, de 16 de gener de 1984.

Comunicació de la Comissió al Consell, sobre Política Comunitària de Turisme, Primeres orientacions, DOCE C, núm. 115, de 30 d'abril de 1984, pàg. 191.

Comunicació de la Comissió presentada al Consell, de 31 de gener de 1986, Acció comunitària en el sector del turisme, DOCE, Suplement 47/86.

Dictamen del Parlament Europeu, Comissió de Joventut, Cultura, Educació, Informació i Esport, sobre la facilitació, promoció i consolidació del turisme en la Comunitat Europea, de 10 de novembre de 1987, PE DOCE A 2-209, pàg. 87.

Comissió CE, El turisme i el desenvolupament regional (document de treball dels serveis de la Comissió), Brussel·les, 1990, pàg. 26. SEC (92) 702 final.

Informe de la Comissió, al Consell i al Parlament Europeu sobre l'any europeu del turisme, Luxemburg, OPOCE, 1991, pp. 55, COM (91) 95 final.

Proposta de Decisió del Consell, sobre un primer programa pluriannual a favor del turisme europeu "PHILOXENIA"(1997-2000), COM (96) 168 final, 96/0127 (CNS), Brussel·les, 30 d'abril de 1996.

Proposta de Directiva del Consell relativa als viatges combinats ..., Brussel·les 21 de març de 1988, COM (88) 41 final. SYN 122.

Comunicació de la Comissió al Consell, Acció Comunitària en el sector del turisme, de 18 de març de 1986, COM (86) 32 final.

Mesures comunitàries per al foment del turisme rural, de la Comissió, de 29 d'octubre de 1990, COM 90/438, final, de 29 d'octubre de 1990.

Projecte de desenvolupament rural d'iniciativa comunitària (LEADER), document de la Secretaria General SEC (90) 1602 final.

Segon Pla triennal d'accions protecció del consumidor, COM (93) 378, de 28 de juliol de 1993.

Comunicació de la Comissió, relativa a la supressió dels controls en les fronteres interiors, SEC 92/87, de 8 de maig de 1992.

Proposta modificada de Decisió del Consell relativa a un pla de mesures comunitàries a favor del turisme, COM (92) 130 final.

Comunicació de la Comissió al Consell, de 27 de maig de 1992, relativa a les intervencions comunitàries en el sector del turisme, SEC (92) 702 final.

Comunicació de la Comissió al Consell, de 27 de maig de 1992, relativa a les Polítiques i mesures comunitàries en el sector del turisme, SEC (92) 701 final.

Convocatòria de propostes i licitació (93/C 128/09), DOCE L, núm. 231, de 8 de maig de 1993.

Comissió CE, "Le rôle de l'Union en matière de tourisme: livre vert de la Commission, Luxemburg, OPOCE (1995), pàg. 81, COM (95) 97 final.

Informe sobre avaluació del Pla d'accions comunitàries a favor del turisme 1993 1995, COM (96) 166 final.

Comissió Europea. Direcció General XXIII. “La consultation sur base du Livre vert. Un pas supplémentaire vers la reconnaissance de l’action communautaire en faveur du tourisme”, Brussel·les, 8 de desembre de 1995.

Informe del Grup de Reflexió i altres referències documentals, Conferència Intergovernamental de 1996, Secretaria General del Consell de la Unió Europea, Brussel·les, 5 de desembre de 1995.

Informe del Parlament Europeu, sobre el Llibre Verd de la Comissió sobre el paper de la Unió Europea en matèria de turisme, de 25 de gener de 1996, PE 215.091/def.

Dictamen del Comitè de les Regions, sobre una política de desenvolupament del turisme rural en les regions de la Unió Europea, de 2 de febrer de 1995, DOCE C, núm. 210, de 14 d’agost de 1995, pàg. 99.

La consulta sobre la base del Llibre Verd. Un pas suplementari cap al reconeixement de l’acció comunitària a favor del turisme, Comissió Europea, Direcció General XXIII, Fòrum sobre el turisme europeu, Brussel·les, 8 de desembre de 1995.

Informe de la Comissió (al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions), sobre les mesures comunitàries que han afectat al turisme al 1994 (Decisió del Consell 92/421/CEE), COM (96) 29 final, de 5 de febrer de 1996.

Informe de la Comissió al Consell, sobre protecció civil, turisme i energia, SEC (96) 496 final, de 3 d’abril de 1996.

Informe sobre l’avaluació del Pla d’accions comunitàries a favor del turisme 1993-1995, Decisió del Consell 92/421/CEE, COM (96) 166 final, Brussel·les, 30 d’abril de 1996.

Comunicació de la Comissió, sobre la lluita contra el turisme sexual que afecta als infants, Brussel·les, 27 de novembre de 1996, COM (96) 547 final.

Proposta modificada de Decisió del Consell, sobre un primer programa plurianual a favor del turisme “PHILOXENIA” (1997-2000), COM (96) 635 final, de 4 de desembre de 1996.

Informe Especial núm. 3/96, relatiu a la política del turisme i la seva promoció acompanyat de les respostes de la Comissió, DOCE C, núm. 17, 16 de gener de 1997, pp. 1-23.

Informe de la Comissió, al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, sobre les mesures comunitàries que afecten al turisme(1995/1996), COM (97) 332 final, Brussel·les, 2 de juliol de 1997

Resolució del Parlament Europeu, sobre la millora de la seguretat i dels drets dels consumidors així com de les normes comercials en el sector del turisme, de 31 de març de 1998, DOCE C, núm. 138, de 4 de maig de 1998, pàg. 38.

IX. LEGISLACIÓ ESPANYOLA.

Llei de 8 de juliol de 1963, de *competències en matèria de turisme*, BOE de 10 de juliol.

Llei de 5 d’abril de 1998, sobre condicions generals de la contractació, BOE de 14 d’abril.

Llei de 15 de desembre de 1998, sobre drets d’aprofitament per torn de béns immobles d’ús turístic i normes tributàries, BOE de 16 de desembre.

X. LEGISLACIÓ DE LES CCAA.

L'existència de diverses CCAA amb competències exclusives en matèria d'agències de viatges ha donat lloc a tot un seguit de regulacions pròpies en aquesta matèria, com són:

- ANDALUSIA: Ordre de 11 d'abril de 1990, que apleça el compliment de la Disposició Transitòria Primera de l' Ordre de 14 d'abril de 1988, BOJA de 20 d'abril; Ordre de 2 de març de 1998, reguladora de les obligacions de les Agències de Viatges en les visites i viatges col·lectius, BOJA de 27 de maig.
- ARAGÓ: Decret 184/1988, de 5 de desembre, pel que s'aprova l' Ordenació de les Agències de Viatges, BOA de 21 de desembre.
- PRINCIPAT D'ASTÚRIES: Decret 31/1988, de 11 de febrer, pel que s'aprova l'Ordenació de les Agències de Viatges, BOPA de 7 de març.
- ILLES BALEARS: Decret 43/1995, de 6 d'abril, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BOCAIB de 13 de maig; Ordre de 15 de gener de 1990, d'adequació del Reglament, BOCAIB de 20 de febrer.
- CANÀRIES: Decret 231/1987, de 18 de desembre, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges en la Comunitat de Canàries; Ordre de 14 d'abril de 1988, BOCA de 31 de desembre.
- CANTÀBRIA: Decret 50/1990, de 3 de setembre, pel que s'aprova l' Ordenació de les A.A.V.V., BOC de 14 de setembre.
- CATALUNYA: Decret 168/1994, de 30 de maig, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, DOGC de 22 de juliol; Ordre de 1 de març de 1989, que desenvolupa el Decret anterior, DOGC de 29 de març.
- CASTELLA I LLEÓ: Decret 61/1990, de 19 d'abril, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BOCyL de 25 d'abril; Ordre de 11 de juny de 1990, que regula el Codi d'Identificació de les Agències de Viatges, BOCyL de 15 de juny.
- CASTELLA-LA MANXA: Decret 2/1988, de 12 de gener, pel que s'aprova el Reglament de les AAVV, DOCM de 17 de maig.
- EXTREMADURA: Decret 82/1987, de 28 de desembre, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges en l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, DOE de 31 de desembre.
- GALÍCIA: Decret 153/1989, de 22 de juny, pel que s'aprova el Reglament de les A.A.V.V. de Galícia, DOG de 4 d'agost.
- COMUNITAT DE MADRID: Decret 99/1996, de 27 de juny, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BOCM de 12 de juliol.
- MÚRCIA: Decret 115/1987, de 24 de desembre, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, BORM de 28 de juliol; Ordre de 16 de febrer de 1989, que desenvolupa el Decret anterior, BORM de 5 de desembre.
- NAVARRA: Decret Foral 141/1988, de 4 de maig, pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges en la Comunitat Foral de Navarra, BON de 16 de maig.
- LA RIOJA: Decret 8/1988, de 6 de maig pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges; Ordre de 18 de juliol de 1988, que desenvolupa el Decret anterior, BOR de 24 de maig.
- COMUNITAT VALENCIANA: Decret 20/1997, de 11 de febrer pel que s'aprova el Reglament de les Agències de Viatges, DOGV de 21 de febrer.

XI. ALTRES.

Conveni Internacional relatiu al contracte de viatge (CCV), signat a Brussel·les el 23 d'abril de 1970.

Informe de la Conferència de les Nacions Unides sobre el Medi Ambient, Estocolm, 5-6 de juny de 1972, A/Conf. 48/Rev. 1.

Nova Estratègia Internacional pel Desenvolupament, proclamada per l'Assemblea General de les Nacions Unides, resolució núm. 35/56 de 5 de desembre de 1980.

Estratègia Mundial per a la Conservació (1980), preparada per a la Unió Internacional per a la Conservació de la Naturalesa i als seus Recursos (UICNR), amb l'assessorament, cooperació i assistència financera del Programa de les Nacions Unides per al Medi Ambient (PNUMA) i el Fons Mundial per a la Naturalesa (WWF).

North-South, A programme for Survival, Report of the Independent Commission on International Development Issues, Comissió Brandt, 1980.

Declaració de Manila sobre el Turisme Mundial, Organització Mundial del Turisme (OMT), Manila, octubre de 1980.

Acord relatiu als serveis discrecionals internacionals de viatgers per carretera efectuats amb autocars i autobusos (ASOR) – Acta Final – Declaracions de les Parts Contractants – Declaració de la Comunitat Econòmica Europea, de 26 de maig de 1982, DOCE L, núm. 230, de 5 d'agost de 1982, pàg. 39.

JURISPRUDÈNCIA.

I. SENTÈNCIES DEL TJCE.

De 4 d'abril de 1974 al cas "Comissió c. República francesa", as. 167/73, Rec. (1974), p. 359.

De 31 de gener de 1984 al cas "Luisi i Carbone", as. 286/82 i 26/83, Rec. (1984) I, pp. 377 i ss.

De 30 d'abril de 1986 al cas "Ministeri Públic contra ASJES", as. 209 – 13 / 84, Rec. pp. 1425 i ss.

De 26 de febrer de 1991, as. C-180/89, Rec. 1991, de p. I-709.

De 26 de febrer de 1991, as. C-198/89, Rec. 1991, de p. I-735.

De 29 de febrer de 1991, as. C-154, Rec. 1991, de p. I-659.

BIBLIOGRAFIA.

- ABELLÁN, V., VILA, B., Lecciones de Derecho Comunitario Europeo. Ariel Derecho. Barcelona, 1998. pp. 95-96.
- AGUILÓ PÉREZ, E., “Evolución y expectativas de la actividad turística” a Introducción a la economía del turismo en España (coordinador Pedreño Muñoz, A.; Monfort Mir, V.M.). Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1996. pp. 45-46.
- ALCOVER GARAU, G., “Protección jurídica del turista como consumidor y competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de turismo”, *Estudios de Consumo*, núm. 18, agosto 1990. pp. 63 i ss.
- ALFONSO, R., “L’EURO i les empreses i activitats turístiques”, ponència presentada a la Jornada: “L’Euro i el turisme”. Col.legi de Tècnics d’Empreses i Activitats Turístiques de Catalunya. Barcelona, 19-3-97.
- ARCARONS I SIMON, R., “Convergencia turística en la Unió Europea”, a *Especial EDITUR 40 Aniversario*. núm. 2.088. Barcelona, 2000. pp. 85-89
- ARCARONS I SIMON, R., “El turismo en la hora del euro”, a *La Voz de la Hostelería y del Turismo*. núm. 6. Barcelona, 1997. p. 4.
- ARCARONS I SIMON, R., “L’adaptació del dret espanyol a la Directiva 90 / 314 / CEE sobre viatges combinats”. Treball d’investigació, del Programa de Doctorat “Estudis Internacionals”. Universitat de Barcelona. Barcelona, 1997.
- ARCARONS I SIMON, R., “Legislació de guies de turisme”, ponència presentada en les Jornades adreçades al sector turístic d’Osona. ADAPT. ImpeVic. Vic, 1999.
- ARCARONS I SIMON, R., Manual Derecho Administrativo Turístico. Ed. Síntesis, S.A. (Segona edició) Madrid, 1999.
- ÁVILA, G. “El comercio de servicios”, en “La Ronda Uruguay del GATT”, ICE, núm. extraordinari, 1994. pp. 93 i ss.
- BAENA BAENA, P.J., La política comunitaria de los transportes marítimos. Marcial Pons. Madrid, 1995. pp. 29-30.
- BLANCO HERRANZ, F.J., “Fundamentos de la política comunitaria y española en materia de turismo rural”. *Estudios Turísticos*, núm. 131. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid, 1996. pp. 25-49.
- BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R., Comentarios a la Ley General de los Consumidores y Usuarios. Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1992. p. 666.
- BULL, A., The economics of travel and tourism. Pitman-Wiley. Londres, 1991.
- BURKART, A.J., MEDLIK, S., Past, Present and Future., LowPnced Edition (Secon edition), Londres, 1981.
- CALS, J. Turismo y política turística en España, una aproximación. Universitat de Barcelona. Barcelona, 1974.
- CALS, J., CAPELLÀ, J, VAQUÉ, E. El turismo en el desarrollo rural de España. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1994.
- CAMBRA OFICIAL DE COMERÇ, INDÚSTRIA I NAVEGACIÓ DE BARCELONA. El turismo sin fronteras en la Comunidad Europea. Jornadas Internacionales. Ponencias. Barcelona, 8-9/10-90.
- CERVERÒ I PUIG, J., “L’Euro: què suposa la seva entrada en vigor i les seves repercussions en el sector turístic”, ponència presentada a la Jornada: “L’Euro, un repte per al sector turístic”. Universitat de Vic. Vic, 20-4-99.

- COHEN, E. "Who is a Tourist?. A conceptual clasification". *Sociological Review*, 22 (4), pp. 527-553.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÈS EUROPÉENNES. Conférence sur le Tourisme: Horizon 1992. Communications. Brussel.les, 23,24-10-1987
- DAVIDSON, R., MAITLAND, R. Tourism Destinations. Hodder & Stoughton. Londres, 1997. pp. 128-130.
- DAVIDSON, R., Tourism in Europe. Pitman Publishing. London, 1999.
- DE LA HAZA DÍAZ, P., El contrato de viaje combinado. Responsabilidad de las agencias de viajes. Marcial Pons. Madrid, 1997.
- DE RUS, G., Economía y Política del Transporte en España y Europa. Ed. Civitas,S.A. Madrid, 1992. pp. 24-25.
- DÍAZ VARELA, M., "Cielos cerrados", a *La Vanguardia*. Revista del Domingo, de 5 de juliol de 1998, pp. 2 i ss.
- DOMÍNGUEZ MOLINER, F. Derecho administrativo y legislación turística (segona edició). Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1995.
- EDITUR, "El euro, todavía un desconocido". núm. 2015.2016. Barcelona, 23-30/ 10-98.
- ECTAA, Rapport de ECTAA sur les politiques de l'Union Europeène touchant l'industrie du tourisme. Brusel.les, 1997.
- ESPLUGUES MOTA, C., PALAO MORENO, G., "Las CCAA y la protección de los consumidores". *Revista General del Derecho*, núm. 586 - 587. València, juliol-agost 1993. pp. 67-76.
- ETXEZARRETA, M., Desarrollo rural integrado. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 1988.
- FERNÁNDEZ ALVAREZ, J. Curso de derecho administrativo turístico. Editora Nacional. Madrid, 1974.
- FERNÁNDEZ ALVAREZ, J. "Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas (reflexiones sobre la sentencia 125-84, de 20 de diciembre del Tribunal Constitucional)", *Estudios Turísticos*, núm. 85. Madrid, 1985. pp. 37 i ss.
- FERNÁNDEZ MARCOS, A. Organización turística. Ed. Antonio Augusto Ramos Madrid, 1991. pp. 1-3.
- FITZPATRICK Associates editors., Tourism in the European Community. Economic Intelligence. Londres, 1992.
- FRANGIALLI, F. "El turismo en el Mediterraneo: la apuesta del desarrollo sostenible para un gran destino fragil". *Estudios Turísticos* núm. 119-120. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid, 1993. pp. 5-21.
- GARCIA CUESTA, J.L., "El turismo rural como factor diversificador de rentas en la tradicional economía agraria". *Estudios Turísticos*, núm. 132. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid, 1996. pp. 47-61.
- GRANELL, F., "L'adhesión a la Comunidad Europea y la empresa turística española", *Estudios Turísticos*, núm. 82. Madrid, 1984, pp. 39 i ss.
- GUAITA MARTORELL, A. Derecho Administrativo Especial. Librería General. Zaragoza, 1966. Vol. IV, pp. 131 i ss.
- GUILLEN, M., "L'Euro i el Turisme". *Butlletí de l'Euro*. núm. 13. Gener 1999.
- GWILLIAN, K., "La política de transporte por carretera en la Comunidad Europea" a Economía y Política del Transporte: España y Europa (coordinador de Rus, G.). Ed. Civitas,S.A. Madrid, 1992. pp. 40-41.
- HANDSZUH, H., "Turismo y GATS", a *Revista ICE*, 749 (1996), pp. 123-129.

- HOLDGATE, M.W., "A perspective of environmental pollution". Publ. for Cambridge University Press. Cambridge, 1979.
- HOLLIER, R., SUBREMON, A., Le tourisme dans la communauté européenne. Presses Universitaires de France. 2e édition. Paris, 1992.
- HUALDE MANSO, T., El transporte de viajeros por carretera. Aranzadi Editorial Pamplona, 1995. pp. 100-101.
- IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R. La política de transports a la CEE. Generalitat de Catalunya. Institut Català per al Desenvolupament del Transport. Barcelona, 1986. pp. 29-30.
- KRAPF, HUNZIKER, Algemeine Fremdenverkehrslehre. Berna, 1942.
- LICKORISH, L.J. (1991), "Developing a single European Tourism Policy", *Tourism Management*, vol. 12 (3), pp. 178-184.
- LICKORISH, L.J., Una introducción al Turismo. Ed. Síntesis, S.A. Madrid, 2000
- LIROLA DELGADO, M^a. "Reflexiones en torno a una política comunitaria del turismo", *Revista de Instituciones Europeas*. Madrid, 1988. pp. 807 i ss.
- LUENGO YUSTE, J., Legislación Administrativa y Derecho Administrativo. Ed. Universitas, S.A. Madrid, 1992. pp. 19-22.
- MARTÍN GIL, F., "Nuevas formas de turismo en los espacios rurales españoles" *Estudios Turísticos*, núm. 122. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid, 1994. pp. 15-39.
- MARTIN MATEO, R, MARTIN-RETORTILLO BAQUER, L., VILLAR PALASÍ, JL "Aspectos jurídico administrativos del turismo", ponència presentada al primer congrés italo-espanyol de professors de dret administratiu, volum editat pel Ministerio de Información y Turismo. Madrid, 1970.
- MATAS PRAT, A., "Efectos de la desregulación del transporte de mercancías por carretera" a La regulación de los transportes en España (coordinador Herce J.A.; De Rus, G.). Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1996. pp. 203-204.
- MATHIESON, A., and WALL, G., (1982), "Tourism: Economic physical and social impacts", Publ. por. Longman Inc., Londres, 1982.
- McMILLAN-SCOTT, E., "Una política de turisme comunitària" a El turisme a Europa. Parlament Europeu, 1992. pp. 35-36.
- MOLINER, M., Diccionario de uso del español. Ed. Gredos, S.A. Madrid, 1986. p. 1410
- MONTANER MONTEJANO, J., Estructura del mercado turístico. Ed. Síntesis S.A. Madrid, 1996. pp. 47-56.
- MONTANER, J.; ANTICH, J.; ARCARONS, R., Diccionario de Turismo. Edit. Síntesis. Madrid, 1998.
- MORA PUGVÍ, A., "Influència de l'Euro sobre les PIMES turístiques", ponència presentada a la Jornada: "L'Euro, un repte per al sector turístic". Universitat de Vic. Vic, 20-4-99
- MOUSSIS, N., Les politiques de la Communauté économique européenne. Ed. Dalloz. Paris, 1982. pp. 3-4.
- MUÑOZ MARIN, J.C., "La directiva sobre viajes combinados y el derecho español", a *Noticias de la UE*, 123, 1995, pp. 85-91.
- NASH, C., "La política ferroviaria en la Comunidad Europea" a Economía y Política del Transporte: España y Europa (coordinador de Rus, G.). Ed. Civitas, S.A. Madrid, 1992. pp. 97-98.
- NEXOTUR. Varis números de la revista, 21/27 juliol 1997, 1/7 setembre 1997.
- O.C.D.E., Tourism policy and international tourism in the OECD member countries. Paris, 1992.

- O.C.D.E., Política Turística y Turismo Internacional en los Países de la OCDE. (informe anual). París, 1995.
- O.C.D.E., Política Turística y Turismo Internacional en los Países Miembros. 1992-93. París, 1995.
- O.C.D.E., Política Turística y Turismo Internacional en los Países Miembros. (informe anual). París, 1996.
- ORGANITZACIÓ MUNDIAL DEL TURISME (OMT). Políticas de aviación y de turismo. Madrid, 1995. pp. 9-10.
- ORGANITZACIÓ MUNDIAL DEL TURISME (OMT). "International Tourism Overview-Highlights 1995". Madrid, 1996.
- ORGANITZACIÓ MUNDIAL DEL TURISME (OMT). Global tourism forecast to the year 2000 and beyond. Europe, 1994.
- ORTIZ DE MENDÍBIL, J., Derecho del Turismo. ENAP. Madrid, 1972.
- PAGE, S., Transport for Tourism. Routledge. London, 1994.
- PEARCE, D. "Tourist Development" (Topics in Applied Geography), Publ. por Longman Inc. (Second edition), Londres, 1989.
- PEARCE, D., Tourism Organizations. Longman. Essex, 1992.
- PNUMA/OMS. "Environmental Health Criteria for Noise". Environmental Health Criteria Series núm. 12. Ginebra, 1980.
- PRESIDÈNCIA DEL CONSELL DE LA UNIÓ EUROPEA. L'ocupació i el turisme: orientacions per a l'acció. Luxemburg, 4-5 – 11, 1997.
- PY, P., Droit du tourisme. Ed. Dalloz. Paris, 1996.
- QUINTANA CARLO, I.: "La protección del consumidor como turista". Estudios sobre consumo, núm.2, 1984. p. 66.
- REYES LOPEZ, M.J., "Algunas reflexiones sobre el Derecho de Consumo y la Directiva 374 / 85 sobre responsabilidades por productos defectuosos". Revista General del Derecho, núm. 556-57. València, gener-febrer, 1997. p-3
- ROBINSON, G., MOGENDORFF, D., "The European tourism industry-ready for the single market?". Int. J. Hospitality Management. Vol. 12. núm. 1, Londres, 1993. pp. 21-31.
- ROIG I PRATS, G., Agències de Viatges, viatges combinats: riscos calculats? Projecte Final de Carrera presentat per a l'obtenció del títol de Diplomada en Turismo. EUHTCETT. Barcelona, 1998. pp. 186-188.
- SANCHIS SILVESTRE, A., OLCINA SOLER, L., "El desarrollo del turismo rural y sus repercusiones". Papers de Turisme, núm. 7. Institut Turístic Valencià. València, 1995. pp. 91-101.
- SIDJANSKI, "L'Europe des communications et des échanges: le tourisme en tant qu'indicateur d'intégration", a Tourisme et intégration. Ed. Ciacio. Louvain, 1985.
- TORRENTE ROBLEDO, M., "La multipropiedad", a La Vanguardia, del 13 d'abril de 1998.
- VALDÉS PELAEZ, L., "El turismo en la Unión Europea". Papers de Turisme núm. 7. Institut Turístic Valencià. València, 1995. pp. 13-23.
- VALLS, JF., Las claves del mercado turístico. Ed. Deusto, S.A. Bilbao, 1996.
- VAN HOVE, N., "The Community's strategy". The Tourism Industry 990 / 91. Tourism Society. Londres, 1990. pp. 5-6.
- VELLAS, F, i BECHEREL, L., International Tourism. Macmillan Press. Basingstoke, Hants. Londres, 1995
- VERA, JF., Análisis territorial del turismo. Ed. Ariel, S.A. Barcelona, 1997.

VIOLAINE SILVESTRO, P., "Le rôle du tourisme dans l'union européenne". *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*. núm. 399, juny 1996, pp. 447-449.

WTTC, "Travel and Tourism – Jobs for the millenium". Londres, 1997.