

al componente de un producto complejo que presenten el dibujo o la ilustración de este producto para permitir un examen del mismo con arreglo al artículo 48 (véase a continuación el artículo 49 bis).

3.8. Artículo 49 bis: es esencial que el examen contemplado en el artículo 48 incluya, por lo menos, algún examen para el

cumplimiento de los requisitos de protección, ya que, en caso contrario, terceras partes inocentes correrían el peligro real de verse inmersos en «litigios de por vida» a causa de una aplicación abusiva del sistema.

3.9. Artículo 67: es necesario detallar aún más los principios relativos al examen de los hechos.

Bruselas, el 27 de enero de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo — Seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre turismo y empleo»

(2000/C 75/14)

El 10 de mayo de 1999, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación mencionada.

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de diciembre de 1999 (ponente: Sr. Malosse).

En su 369º Pleno de los días 26 y 27 de enero de 2000 (sesión del 26 de enero) el Comité Económico y Social ha aprobado por 71 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Contexto de la Comunicación de la Comisión

1.1. La Comisión Europea ha presentado al Comité Económico y Social, al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité de las Regiones una Comunicación relativa al seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo publicadas en octubre de 1998. Por tanto, el dictamen del Comité abordará también los trabajos del Grupo de Alto Nivel (GAN).

1.2. Esta Comunicación es el documento político más reciente destinado a impulsar una política europea de turismo que está «estancada» desde la Conferencia Europea sobre Turismo y Empleo organizada por la Presidencia luxemburguesa en noviembre de 1997. En efecto, desde 1996 el Consejo bloquea una propuesta de programa plurianual en favor del turismo europeo denominada «Philoxenia»⁽¹⁾, hasta tal punto que hoy en día podemos considerar que ya no está de actualidad (a pesar de que la Comisión la sigue incluyendo en su estrategia al mencionar la propuesta de compromiso

considerablemente edulcorada por la Presidencia austriaca...). Por tanto, esta Comunicación podría representar un «nuevo enfoque», como solicitó el Comité en un dictamen de iniciativa que aprobó en su Pleno de los días 24 y 25 de marzo de 1999⁽²⁾.

1.3. Esta Comunicación recoge en gran parte las conclusiones del Grupo de Alto Nivel (GAN). En primer lugar, insiste en la necesidad de actualizar la información a nivel europeo sobre las actividades turísticas, los conocimientos sobre gestión y las iniciativas existentes más destacadas. Asimismo, establece de forma acertada un vínculo entre el turismo y los Planes nacionales para el empleo, instrumentos de la política europea de empleo establecidos desde la Cumbre especial de Luxemburgo de 1997. Por último, la Comunicación recoge una serie de propuestas contenidas en el informe del Grupo de Alto Nivel y destaca, en particular, las posibles sinergias con los instrumentos de la política estructural, la política de investigación y desarrollo, la política de educación y formación y la política empresarial. Sin embargo, algunas propuestas formuladas por el GAN, como la creación de una «red de

⁽¹⁾ COM(96) 168 final, DO C 222 de 31.7.1996, p. 9; DO C 30 de 30.1.1997, p. 103.

⁽²⁾ DO C 138 de 18.5.1999, p. 4.

observación» deberían desarrollarse en mayor medida en la Comunicación. Como conclusión, la Comunicación destaca acertadamente la necesidad de adoptar una estrategia y establecer prioridades, aunque no propone un orden claro. Con el presente Dictamen, el Comité pretende presentar propuestas, trazar nuevas perspectivas y establecer un orden de prioridades. El Comité ha analizado desde este punto de vista no sólo el informe del GAN y la Comunicación de la Comisión, sino también otros elementos incluidos en anteriores dictámenes del Comité y nuevas reflexiones alimentadas, en particular, por contactos sobre el terreno.

2. Posición y reflexiones del Comité sobre la problemática del turismo y el empleo

2.1. El Comité se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el turismo. Cabe destacar, en particular, el Dictamen de iniciativa titulado «Turismo y desarrollo regional»⁽¹⁾, el Dictamen sobre el plan de acción comunitario en favor del turismo⁽²⁾, el Dictamen sobre el programa Philoxenia⁽³⁾ y, más recientemente, el Dictamen de iniciativa de 1999 mencionado anteriormente. El punto de vista del Comité se puede resumir muy bien con esta frase del último dictamen:

«Europa no puede seguir negando al sector de su economía que registra un mayor crecimiento el reconocimiento político y estratégico que merece por su posición económica y social.»

2.2. El Comité ya ha ratificado y dado su apoyo a las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel (véase el Dictamen de iniciativa de marzo de 1999). En efecto, el Comité aprueba, en principio, el método que consiste, mediante un «nuevo enfoque», en volver la espalda a las prácticas «clientelistas» del pasado y propone, como alternativa, una visión más dinámica basada en la contribución del turismo como generador de empleo. A pesar de que las cifras adelantadas en la Comunicación y el informe del Grupo de Alto Nivel (nueve millones de puestos de trabajo actualmente y entre 2,2 y 3 millones de nuevos puestos de trabajo para el próximo decenio) son sin duda aproximativas por distintas razones (dificultad para evaluar de forma concreta la configuración del sector, trabajo estacional y trabajo no declarado, etc.), demuestran con toda claridad que este sector tiene grandes perspectivas de futuro al igual que las nuevas tecnologías de la comunicación.

2.3. Mientras que los aspectos estratégicos del sector se han establecido de forma evidente, aún queda por definir la función que deben desempeñar y el lugar que deben ocupar las políticas comunitarias para favorecer una actividad generadora de empleo. El punto 3.2. del Dictamen de iniciativa del Comité de marzo de 1999 nos indica una primera línea de reflexión:

«Un sector cuya actividad es predominantemente transfronteriza merece una política europea que enfoque de manera estimulante, innovadora y preventiva el desarrollo sostenible de la actividad económica, preferentemente en un marco de protección de los consumidores y en armonía con otros requisitos, como, por ejemplo, los medioambientales.»

Nuestro trabajo se basará en un análisis conjunto y comparado de la Comunicación y el informe del Grupo de Alto Nivel.

2.4. Aplicación de una estrategia integrada de creación de empleo

2.4.1. Existen numerosas razones a favor de la elección del turismo como terreno de experimentación de estrategias integradas para la creación de empleo:

- su importancia económica y su potencial de desarrollo;
- el impacto del turismo en numerosos sectores de actividad (transportes, comercio, etc.) y su dependencia de dichos sectores;
- los distintos sectores de población que participan en la actividad turística y, en particular, las categorías más sensibles como los jóvenes, las mujeres y los trabajadores no cualificados;
- la existencia de empleos no cualificados, empleos precarios y empleos de carácter estacional;
- la contribución del turismo al desarrollo regional: zonas rurales que intentan diversificarse, zonas industriales en declive que buscan alternativas, centros urbanos que desean valorizar su patrimonio cultural;
- el carácter evolutivo de los servicios relacionados con el desarrollo de la demanda turística que depende de los vínculos con los dispositivos de formación o de investigación.

2.4.2. Los profesionales del sector del turismo destacan, acertadamente, que ejercen una de las pocas actividades en las que actualmente se puede conciliar la productividad y la creación de empleo. En efecto, la mejora de la calidad y la variedad de los servicios esperada por los clientes es una fuente generadora de empleo.

2.5. Nuevas competencias para nuevas profesiones

2.5.1. Las necesidades de los clientes varían en función de los datos demográficos; por otra parte, los turistas manifiestan exigencias crecientes en términos de acogida y actividad y desean que se renueve tanto la oferta cultural como la oferta de espectáculos. Ello plantea primordialmente una serie de problemas de formación y cualificación evolutiva.

⁽¹⁾ DO C 332 de 31.12.1990, p. 157.

⁽²⁾ DO C 19 de 21.1.1998, p. 116.

⁽³⁾ DO C 30 de 30.1.1997, p. 103.

2.5.2. El principal problema sigue siendo que la formación siempre sufre cierto retraso con respecto a la evolución del mercado laboral. Por este motivo, sería conveniente anticipar esta evolución basándose por una parte en las necesidades manifestadas por los consumidores y los usuarios, y fomentando por otra parte la formación profesional y la formación continua con el fin de reforzar las competencias y las cualificaciones. Esta exigencia de anticipación ofrece unas perspectivas de sostenibilidad de los empleos y se inscribe en una fase de desarrollo del sector que requiere una mayor profesionalización y prestar más atención a la demanda.

2.6. *Acompañamiento de los cambios de la demanda turística*

2.6.1. Inicialmente, el turismo concernía principalmente la actividad de las poblaciones acomodadas de los países ricos. Con el tiempo, el turismo se ha ido extendiendo a nuevos sectores de la población gracias al crecimiento económico, a la legislación laboral que prevé más tiempo para las vacaciones y a la creciente disponibilidad de los medios de transporte. Este fenómeno se vio acompañado por la aparición y la necesidad de invertir en nuevos productos generadores de empleo que se traducen en nuevas aspiraciones y nuevas prácticas culturales, deportivas y rurales: parques temáticos, nuevos deportes aéreos y náuticos, nuevas formas de senderismo, excursiones, etc.

2.6.2. En este contexto, por ejemplo, el sector cultural es una fuente de iniciativas potenciales y empleos. Atendiendo a las estadísticas sobre el número de visitas a monumentos, museos, festivales y manifestaciones artísticas, cabe observar que muy pocos presentan una calidad de explotación satisfactoria desde el punto de vista turístico. En muchos casos, un esfuerzo de profesionalización aumentaría el número de visitantes y generaría más empleo.

2.6.3. La inscripción en la dimensión europea de esta búsqueda de nuevos productos y la valorización de patrimonios e iniciativas poco conocidos permitiría obtener el respaldo de los programas de acción comunitarios. Por consiguiente, deberían fomentarse los proyectos de transferencia de experiencias entre regiones en el ámbito de las iniciativas y las estrategias adoptadas así como las asociaciones entre empresas de distintos países. En este contexto cabe citar el programa Interreg y el instrumento JEV («Joint European Venture»), que apoya técnica y financieramente proyectos de creación de empresas conjuntas entre varios países de la Unión Europea sobre iniciativas innovadoras y generadoras de empleo.

2.7. *Anualización, flexibilidad y remuneración del tiempo de trabajo*

2.7.1. El empleo en el sector del turismo se caracteriza por su carácter estacional y una determinada inseguridad. Debido a los frecuentes cambios de empleo, no existe prácticamente ningún vínculo de los trabajadores con una empresa determinada. Además, el nivel de los salarios, exceptuando algunos

puestos altamente cualificados, es claramente inferior al de la media del resto de los trabajadores de otros sectores.

2.7.2. Con el fin de gestionar y controlar mejor el empleo, debemos tener en cuenta su carácter estacional. Todos los reglamentos nacionales prevén días de descanso y las exigencias del trabajo de carácter estacional deben integrarse, aceptarse y adecuarse.

2.7.3. En muchas regiones ya se ha conseguido prolongar la temporada turística mediante medidas específicas. Para dar un impulso suplementario en esta dirección se podrían escalonar de manera coordinada y a nivel europeo las vacaciones. La temporada turística así prolongada, la reorganización del tiempo de trabajo y el aumento de la demanda (acogida de turistas no europeos, llegada de turistas provenientes de Europa del Este, acceso de nuevas capas sociales al turismo y desarrollo de nuevas formas de turismo) serán factores favorables para el empleo.

2.7.3.1. No obstante, una condición necesaria para que los efectos positivos en el empleo sean sostenibles es una planificación de personal anticipada y previsoras por parte de las empresas y una oferta de puestos de trabajo con salarios y condiciones laborales conformes con el mercado de trabajo.

2.7.4. Por otra parte, si consideramos la tendencia general a reducir el tiempo de trabajo, la reorganización del tiempo de trabajo debe tener en cuenta las necesidades específicas del turismo. La naturaleza de la actividad turística, fuertemente determinada por la necesidad de desarrollar una oferta de servicios en períodos de tiempo discontinuos con respecto a la actividad de otros sectores económicos, determina directamente unas condiciones de trabajo muy concretas. Se debería reflexionar a fondo sobre este problema, ya que condiciona en gran medida el futuro del sector. En efecto, en materia de servicios, la calidad de las prestaciones está en función de la disponibilidad y la motivación del personal. Por tanto, el diálogo social deberá conciliar las exigencias particulares del sector con las exigencias de calidad de vida, velando por la calidad y las perspectivas de creación de empleo mediante la disminución del tiempo de trabajo.

2.7.5. La experiencia nos demuestra que ahorrar en el coste de la mano de obra en este sector va en contra de la calidad de los servicios prestados y, por tanto, contra los intereses fundamentales del turismo y de las empresas que lo componen. Por consiguiente, existe una clara convergencia de intereses a largo plazo entre patronos y asalariados que debería permitir borrar la imagen, a menudo negativa, que tienen los jóvenes de este sector. El futuro del turismo europeo depende también de la posibilidad de atraer a las jóvenes generaciones con unas condiciones de trabajo de calidad y unas perspectivas de carrera prometedoras. Por tanto, es absolutamente necesario insistir, en todas las estrategias de revalorización del turismo, en la importancia de la motivación de hombres y mujeres y en la necesidad de recurrir a una formación permanente. De hecho, el éxito de algunas grandes cadenas hoteleras se basa principalmente en los siguientes principios: salarios motivadores, buenas perspectivas de carrera y formación permanente a lo largo de toda la vida profesional.

2.7.6. Para este conjunto de cuestiones debemos desarrollar el diálogo social entre las organizaciones profesionales que realmente representan al sector, en particular al nivel de las pequeñas y medianas empresas, y las organizaciones sindicales. El carácter transfronterizo del turismo hace indispensable que dicho diálogo se entable también a nivel europeo. Asimismo, la realización de un inventario de buenas prácticas en Europa aportaría un seguro valor añadido.

3. Observaciones sobre la Comunicación de la Comisión

3.1. Información sobre el turismo en Europa

3.1.1. A pesar de los recientes progresos de la Comisión en materia de metodología de estadísticas sobre el turismo que permite un enfoque global del sector (cuentas «satélite»), la existencia de instrumentos comunes gestionados por Eurostat y unos datos relativamente armonizados, la actividad turística sigue siendo, por su propia naturaleza, muy difícil de evaluar, debido entre otras cosas a la imposibilidad de cifrar actualmente el número de visitantes nacionales de la Unión Europea a un país miembro, el aumento en la frecuencia de los desplazamientos, las dificultades para distinguir los desplazamientos turísticos de los viajes de negocios, por razones familiares, etc., el incremento del número de residencias secundarias, las visitas a amigos, los trabajos estacionales y el trabajo no declarado.

3.1.2. Sin embargo, la única forma de obtener información fiable y exhaustiva sobre la repercusión de las actividades turísticas y de hacer previsiones sigue siendo establecer un método de definición y recuento que garantice un nivel satisfactorio de medición de las actividades turísticas conforme a los estándares de la Unión Europea y que refleje las realidades y las exigencias de los sectores público y privado.

3.1.3. Con el fin de hacer un análisis más detallado y definir mejor la realidad y las tendencias del sector, el Comité propone que se recoja la propuesta del GAN de crear una «red de enlace de las acciones y de observación» integrada por organismos locales y regionales existentes (oficinas de fomento, agencias, cámaras de comercio, etc.), que conocen bien su mercado y son los únicos que pueden comprender situaciones muy distintas. Estas redes de enlace funcionarían también como «Centros de asesoramiento sobre el turismo» que facilitarían información a los operadores turísticos, en particular en materia de normas de calidad y análisis de las expectativas de los consumidores. La función de la Comisión Europea, en colaboración con los entes nacionales y locales, consistirá en conceder etiquetas a estas organizaciones locales, garantizará la formación de sus responsables y hacer que funcionen como una verdadera red europea estructurada (de acuerdo con el modelo de los centros Euro-info).

3.1.4. La función de la Unión consistiría en recopilar información a través de una plataforma de intercambios a nivel europeo e internacional (pues la experiencia podría extenderse a los países socios mediterráneos y a los países de Europa Central y Oriental) con el fin de desarrollar unos instrumentos de información y determinar unos indicadores de resultados. El desarrollo de esta plataforma, basada en una red de observatorios locales situados en estructuras locales experimentadas permitirá poner en marcha proyectos de cooperación interregionales y adoptar medidas eficaces de evaluación comparativa de resultados, es decir, aplicación de las mejores prácticas.

3.2. Desarrollar las empresas

3.2.1. La actividad turística europea está integrada principalmente por pequeñas y medianas empresas que a menudo tienen dificultades para responder a las exigencias actuales de competitividad (acceso a los «emisores del turismo», notoriedad, medios modernos de promoción, calidad, relaciones con los consumidores, etc.) La industria del turismo se caracteriza también por la existencia de numerosos operadores de menor envergadura que dependen en gran medida de la actividad turística: artesanos, comerciantes, trabajadores autónomos, etc.

3.2.2. Esta situación, que difiere de la de Estados Unidos, donde la actividad está muy concentrada, y de la de los países «emergentes», en los que las compañías extranjeras o los monopolios públicos ocupan una situación dominante, es también una fuente de riqueza para el turismo europeo: diversidad, calidad y originalidad de la acogida, proximidad entre los proveedores de servicios turísticos y su ambiente cultural, etc.

3.2.3. En lugar de resignarse frente a la desaparición gradual de la diversidad europea, la Unión Europea debe sacarle partido. En efecto, sabemos que esta gran diversidad de actores es la mejor garantía para el mantenimiento de los niveles de empleo y la creación de empleo local en las zonas turísticas, que muy a menudo son al mismo tiempo regiones en las que el empleo suele ser escaso (zonas rurales, zonas menos desarrolladas, regiones insulares o aisladas, etc.).

3.2.4. Algunas regiones turísticas de la Unión Europea conocen los gajes del turismo de masas: la destrucción del entorno natural, la dominación del mercado turístico por parte de los «emisores» (los operadores turísticos) y la «desculturización» de las poblaciones locales. En una palabra, estas regiones se convierten en simples «destinos turísticos» y pierden de forma paulatina sus verdaderas riquezas como la hospitalidad, el entorno natural, las tradiciones y la cultura. De la noche a la mañana, los «emisores» pueden abandonar estos «destinos» en favor de tierras más lejanas, a menudo no europeas, sumando así a los daños culturales los problemas económicos. De este modo, se corre el peligro de crear una «monocultura» del turismo y un desequilibrio entre los empresarios locales y los grandes operadores turísticos que, cada vez más concentrados, a menudo actúan como oligopolios que establecen sus propias condiciones sin posibilidad de negociación.

3.2.5. La cooperación entre pequeñas y medianas empresas del sector parece una forma privilegiada de evitar que los «emisores» ocupen una posición excesivamente dominante y eludir el problema de su reducido tamaño. Esta es la razón por la que la Unión Europea debe recomendar a las autoridades nacionales y regionales que fomenten las agrupaciones y las asociaciones. A nivel transfronterizo, el programa JEV, que apoya de forma eficaz las empresas conjuntas entre PYME de la Unión, debería ser objeto de campañas de promoción específicas para el sector del turismo. Por otra parte, es fundamental que la política de competencia comunitaria se ocupe de las relaciones entre los operadores turísticos y los profesionales locales del turismo con el fin de restablecer el equilibrio necesario.

3.2.6. Asimismo, todas las acciones comunitarias destinadas a favorecer el entorno de las pequeñas empresas tendrán un impacto positivo en el sector: disminución del IVA aplicable a los servicios de mano de obra, reducción de las formalidades administrativas, disminución de los plazos de pago, aplicación más estricta de las normas de competencia contra las situaciones de monopolio y los acuerdos ilícitos, e igualdad de trato para los principales agentes del turismo, incluidos los sectores asociativo y cooperativo. A este respecto, el Comité pide al Consejo que adopte un enfoque más audaz, puesto que recientemente excluyó a las profesiones del sector turístico de la posibilidad de beneficiarse de un tipo reducido del IVA a pesar de que, sin duda alguna, se trata de uno de los sectores con la mayor intensidad de mano de obra.

3.3. Asociación público-privada

3.3.1. El Comité considera que los entes públicos, a nivel local, nacional o comunitario, desempeñan una función esencial en la elaboración y el apoyo de las estrategias del turismo. No obstante, hoy en día la contribución del sector privado puede ser un factor de aceleración.

3.3.2. En efecto, el desarrollo del turismo suele depender, especialmente en las regiones menos prósperas de la Unión Europea, de la existencia de infraestructuras de calidad, como las estaciones para el tratamiento de aguas, en particular en las zonas costeras, la ordenación del litoral, las infraestructuras que permiten la práctica de deportes de invierno, la valorización de los recursos termales, las instalaciones deportivas, los puertos de recreo, los aeropuertos, etc. A menudo, la magnitud de estas inversiones supera las posibilidades de las autoridades públicas. La Unión Europea puede y debe aportar su contribución en el marco de las políticas estructurales para las zonas menos prósperas. Asimismo, a través de la política de contratos públicos se pueden favorecer las financiaciones público-privadas y los contratos de concesión, que permiten la participación de capitales privados en estos proyectos. Un estímulo comunitario para utilizar esta moderna forma de financiación de proyectos de interés público proporcionaría una contribución útil para desarrollar el potencial del sector.

3.4. Turismo e investigación y desarrollo

3.4.1. La Comunicación hace hincapié acertadamente en el posible efecto positivo de la innovación y las nuevas tecnologías. A este respecto, cabe destacar la contribución del Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo, en particular a través de sus prioridades horizontales («Innovación y participación de las PYME») y de determinadas acciones clave como el «Desarrollo integrado del espacio rural y costero» o «La ciudad del mañana». Desgraciadamente, estas acciones están fuera del alcance de la mayoría de los operadores del turismo. El Comité destaca la necesidad de procedimientos flexibles de apoyo a las pequeñas empresas que tienen un potencial innovador sin explotar y de proyectos de difusión tecnológica bien enfocados y aplicados por organizaciones profesionales. Con el fin de garantizar un nivel máximo de transparencia y facilitar el acceso, que sigue siendo hermético para el 98% de los operadores, al Quinto Programa Marco de Investigación y Desarrollo, el Comité solicita la creación de una «ventanilla de información» de fácil uso en la Web que incluya unos puntos de asistencia (centros Euro-info o centros de asesoramiento).

3.4.2. Pero dado que la acción europea de IDT va más allá del Quinto Programa Marco (que representa apenas el 4 % de la investigación en Europa), el Comité estima que deben considerarse también proyectos y acciones comunes mediante acciones COST con costes compartidos y los artículos 168 y 169 (antiguos artículos 130 K y L) del Tratado relativos a acciones comunes con arreglo a procedimientos del programa Eureka.

3.5. La función del diálogo social en las políticas de empleo y de formación/cualificación

3.5.1. Al igual que el Grupo de Alto Nivel, el Comité desea subrayar en este punto la importancia de las políticas de empleo y de formación y cualificación como elementos de fomento y estabilización del sector. Desde este punto de vista, el diálogo social es un factor primordial, especialmente en su dimensión europea, debido al carácter transfronterizo de este sector de actividad.

3.5.2. Asimismo, debemos insistir en el hecho de que, en líneas generales, la acción comunitaria encuentra su verdadera justificación en el ámbito social y humano. En efecto, el temor al «dumping social» entre regiones puede llevar a algunas empresas a descuidar la inversión en recursos humanos (formación, cualificaciones, mejora de las competencias, motivación del personal) o a buscar una mano de obra más barata o menos cualificada. Un diálogo social centrado en los grandes desafíos del sector (formación, tiempo de trabajo, etc.) etablado por importantes zonas turísticas (por ejemplo, las islas del Mediterráneo o los macizos de montaña) permitiría determinar efectivamente las mejores prácticas para aumentar la motivación y mejorar la calidad de las prestaciones.

3.5.3. La experiencia del diálogo entablado en el sector hotelero y de la restauración demuestra que son posibles nuevos avances, en particular con respecto a los empleos menos cualificados y al tiempo de trabajo. Asimismo, en las líneas directrices para el empleo se sugiere que la anualización es un factor positivo para las actividades de carácter estacional.

3.5.4. El Comité no puede ocultar su preocupación con respecto a la representatividad de las organizaciones del sector del turismo y la debilidad del diálogo social en numerosos países. Por este motivo, considera que es esencial favorecer la actividad de los interlocutores sociales y aumentar su representatividad a partir de las mejores prácticas de determinados Estados miembros, en particular, en las pequeñas y medianas empresas y entre los trabajadores estacionales. Este mayor hincapié en la realidad del sector debe perseguirse y apoyarse a nivel europeo.

3.5.5. El Comité manifiesta su deseo de que los planes nacionales para el empleo presentados por los Estados miembros contengan las acciones emprendidas, también a nivel financiero, en favor del empleo en el sector del turismo y los elementos cualitativos relativos al desarrollo del diálogo social en este sector.

3.5.6. El diálogo entre interlocutores sociales debe abordar la formación y la gestión de la movilidad, en particular, con vistas a aumentar el nivel de las cualificaciones y garantizar nuevas posibilidades de empleo y de actividades complementarias para los trabajadores estacionales.

3.5.7. Con respecto al reconocimiento de las cualificaciones y el acceso a las profesiones, el Comité destaca la importancia de la plena aplicación de los principios de libertad de establecimiento y de equivalencia y reconocimiento mutuo de las cualificaciones, de acuerdo con los análisis realizados en el marco del Observatorio del Mercado Único del CES⁽¹⁾. En efecto, para algunas profesiones, como los agentes inmobiliarios, los conductores de autocares y los guías, siguen existiendo numerosos obstáculos a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento. Se trata de obstáculos *de facto* o legales. Si bien es indispensable garantizar la protección de los consumidores, también es legítimo garantizar los principios de libertad de circulación y de libre ejercicio de la actividad.

3.5.8. En materia de formación profesional, el Comité lamenta que la Comunicación se limite a remitir toda intervención a la financiación de los Fondos Estructurales europeos. Más que una financiación, lo que se necesita es un debate a escala europea sobre la formación profesional en el sector turístico. El Comité sugiere que se celebre una conferencia ministerial en el año 2000 en la que el Consejo de Turismo y el Consejo de Educación podrían debatir este asunto de forma conjunta. Entre las propuestas que podrían resultar de esta conferencia, el Comité puede proponer ya en esta fase un amplio programa transfronterizo de períodos de prácticas y aprendizaje financiado con recursos nacionales o regionales,

contribuciones de las propias empresas y, en su caso, créditos comunitarios adicionales. Por otra parte, dicha conferencia podría lanzar programas específicos en el marco del programa Leonardo II destinados a establecer modelos de programas europeos, hermanamientos y redes de escuelas. Deberían llevarse a cabo estudios conjuntos en las zonas turísticas transfronterizas más importantes para determinar las necesidades comunes en materia de cualificaciones —incluso para los directores de empresa— y para programar así una nueva orientación de los instrumentos de formación existentes o la creación de nuevos cursos de formación.

3.5.9. Las estrategias de desarrollo de las cualificaciones pertinentes, más allá de la producción de servicios (alojamiento, hostelería, etc.), deberían destinarse a formar «agentes de desarrollo» para definir fórmulas que combinen varios productos (transporte, actividades de ocio, gastronomía, cultura, etc.) Para ello habría que desarrollar competencias transversales en materia de turismo. En efecto, el turismo se caracteriza por la formación en alternancia y el aprendizaje, la utilización de nuevas tecnologías de comunicación para los productores y los «agentes de desarrollo», la formación específica para obtener unos servicios de calidad y la formación lingüística. El objetivo consistiría en formar en profundidad y a nivel universitario «agentes de desarrollo» con múltiples competencias capaces de adaptarse a distintos tipos de actividad.

4. Otras líneas de reflexión para una «Nueva Estrategia Europea para el Turismo»

4.1. Crisis de crecimiento

4.1.1. El Dictamen sobre Turismo y desarrollo regional aprobado por el Comité el 20 de septiembre de 1990⁽²⁾ ya aportaba unas líneas de reflexión innovadoras en áreas como el turismo social, el turismo cultural, el turismo de montaña y el agroturismo, que siguen estando de actualidad. Este Dictamen destacaba la existencia de una crisis en el sector del turismo, superada de alguna manera por su propio éxito (crecimiento desigual de la oferta, degradación del medio ambiente, etc.) Diez años más tarde, el análisis sigue siendo igual de pertinente. En efecto, podemos hablar de «crisis de crecimiento».

4.1.2. Aunque las cifras parecen prometedoras, la cuota europea en el turismo mundial no deja de disminuir: mientras que se espera que el número de turistas en el mundo se duplique en los próximos 20 años, Europa sólo atraerá al 45-46 % del turismo internacional, frente al casi 60 % actual. Sólo el turismo de negocios y las visitas a lugares mundialmente conocidos (como Roma, Atenas o París), pero superpoblados, siguen presentando una evolución positiva, mientras que los destinos de vacaciones tradicionales en Europa a menudo experimentan una determinada depreciación por múltiples razones: la superpoblación estacional, la disminución de la calidad de las prestaciones, el aumento de la inseguridad, el deterioro del medio ambiente (calidad del agua, edificios, etc.)

(1) Dictamen del CES 789/98, DO C 235 de 27.7.1998, p. 10.

(2) DO C 332 de 31.12.1990, p. 157.

4.1.3. El turismo, fenómeno económicamente rentable que debe fomentarse, también debe controlarse. Independientemente del punto de vista, el turismo no es ni cultural ni sociológicamente neutro. Supone un encuentro entre distintos pueblos y poblaciones, influye en las prácticas económicas y las condiciones de trabajo y puede perjudicar el entorno natural y urbano (daños a los sitios históricos, construcciones poco atractivas, derroche y destrucción de la fauna y la flora). El turismo estacional de masas obliga también a las autoridades a construir infraestructuras muy costosas que sólo se utilizan algunos meses al año y que, por tanto, son difíciles de rentabilizar y pueden ocasionar un endeudamiento de los entes concernidos. Asimismo, el turismo, sin ser responsable, puede favorecer la delincuencia (drogas, delitos, prostitución).

4.1.4. Todos estos efectos negativos potenciales suscitan reacciones de rechazo, a veces violentas, por parte de las poblaciones locales. Un turismo de masas no controlado puede provocar un sentimiento de frustración en una población que se ve desposeída de su territorio, su cultura, sus tradiciones y sus valores, un sentimiento de darlo todo y no recibir nada a cambio. Así pues, parece evidente la búsqueda de un turismo controlado, bien integrado en el entorno natural y la cultura local. Este tipo de turismo ya existe en numerosas regiones de la UE que, de momento, han conseguido evitar un turismo de masas. En este contexto, el Comité destaca la función de la sociedad civil de las regiones turísticas, que debe tener la posibilidad de asociarse y ser consultada, junto a los operadores del sector y los responsables políticos, en el marco de una estrategia endógena de desarrollo sostenible del turismo.

4.2. Turismo y mercado interior

4.2.1. La existencia de un mercado interior del turismo está lejos de ser una realidad. Con la llegada del euro las insuficiencias y las carencias, que ya habían sido señaladas en numerosos ámbitos en el dictamen de 1990⁽¹⁾, serán aún más patentes. Cabe destacar en particular:

- la armonización del sistema de clasificación de los alojamientos turísticos que hoy en día constituye un verdadero rompecabezas para los turistas europeos y los demás;
- la interoperabilidad de los sistemas de reserva;
- el reconocimiento de las cualificaciones y la libertad de establecimiento;
- la protección de los medios de pago, la validez de los contratos, los plazos de pago, los litigios, etc.;
- la organización del reparto estacional de los flujos turísticos, que deja de tener sentido cuando se concibe exclusivamente a nivel nacional.

(1) DO C 332 de 31.12.1990, p. 157.

4.2.2. A estas cuestiones se añade la reglamentación de las actividades de venta a distancia, que se desarrollan gracias a Internet.

4.3. Turismo y cultura

4.3.1. El potencial del patrimonio cultural europeo es inmenso y representa una baza inestimable para el desarrollo del turismo interior y el turismo urbano. Sin embargo, debería elaborarse un inventario de los lugares menos conocidos para integrarlos en los circuitos habituales. El turismo cultural tiene que apoyarse en operaciones de mercadotecnia. Es preciso invertir en el fomento y la comercialización de lugares de auténtico interés cultural para aumentar el número de visitas y su capacidad de autofinanciación y valorización.

4.3.2. Desde el punto de vista del empleo, deberían crearse nuevas profesiones asociadas al turismo y la cultura (intermediarios, agentes de desarrollo, asistentes documentalistas, animadores de lenguas regionales, diseñadores de instrumentos de información y promoción y personal multilingüe, entre otras). Estos empleos requieren una complementariedad entre las cualificaciones y los medios de los principales agentes del turismo y la cultura, indispensable para el desarrollo de este tipo de turismo.

4.3.3. Además, el turismo cultural es un vector esencial para el conocimiento mutuo de los pueblos. El turismo cultural no debe centrarse exclusivamente en el fomento del patrimonio, sino también en las culturas vivientes y la creatividad contemporánea. Una nueva estrategia europea debería incluir un esfuerzo conjunto para mejorar los centros culturales transfronterizos, elaborar acciones comunes de promoción de las riquezas culturales europeas para turistas de terceros países y contar con el apoyo de los Fondos Estructurales para valorizar el patrimonio y la creatividad contemporánea.

4.4. Turismo y ciudadanía europea

4.4.1. El Comité está convencido de que el turismo desempeña una función importante en la integración europea. La realización de los espacios «Schengen» y «Euro» es, en principio, un paso concreto y positivo. Sería conveniente explorar en mayor medida este enfoque haciendo especial hincapié en los efectos sobre el empleo y las perspectivas que ofrece el sector en términos de movilidad profesional. La acogida de turistas provenientes de terceros países debe considerarse también desde este punto de vista.

4.5. Turismo, cohesión y desarrollo sostenible

4.5.1. Ya no es necesario demostrar que el desarrollo turístico de las regiones desfavorecidas ayuda a reforzar la cohesión. Sin embargo, algunas experiencias negativas (la degradación del medio ambiente, el urbanismo salvaje, la falta de una repercusión notable en la actividad local y las reacciones negativas de la población local) deben incitar a la prudencia.

4.5.2. La fuerte presión ejercida por el desarrollo turístico en el entorno circundante, social y ecológico, ocasiona a menudo efectos negativos que contrarrestan los esfuerzos destinados a desarrollar el turismo. Es necesario aplicar nuevos conceptos de planificación y desarrollo turístico «sostenibles». En efecto, el desarrollo turístico suele favorecer la creación de determinados tipos de infraestructuras. No es extraño comprobar la existencia de instalaciones que no se utilizan durante la mayor parte del año y que estropean el paisaje.

4.5.3. La actual organización del turismo suele basarse en la concentración de un elevado número de personas en lugares exigüos durante períodos muy breves. Ello plantea una serie de problemas de gestión de residuos y suministro de agua, así como el problema de la energía y el del transporte y su explotación.

4.5.4. La gestión medioambiental es sólo uno de los componentes de un enfoque en términos de desarrollo sostenible, concepto que también supone un enfoque global y una determinada anticipación y concentración.

4.5.5. En este contexto, para que el enfoque turismo y cohesión resulte eficaz, debe enriquecerse con un enfoque nuevo basado en el desarrollo sostenible que dé prioridad a la conservación de los recursos naturales; ello está directamente relacionado con los conceptos de turismo sostenible, turismo duradero y ecoturismo.

4.5.6. Cabe destacar que, en el contexto de una estrategia europea para valorizar realmente el turismo como factor de creación de empleo, a menudo las regiones tienen más necesidad de métodos que de dinero. Probablemente sea la Unión Europea quien deba encargarse de desarrollar acciones para la evaluación comparativa de resultados de las mejores prácticas a nivel regional.

4.6. *Turismo social*

4.6.1. Posibilitar el acceso al turismo a un mayor número de personas es un factor importante en la creación de puestos de trabajo. Por tanto, las líneas directrices para el empleo deberían hacer hincapié en el efecto multiplicador de las distintas medidas nacionales para apoyar el turismo social y fomentar estas actividades en el marco del mercado interior europeo (redes de pueblos turísticos, iniciativas en favor de los jóvenes, experiencias en favor de las personas de edad avanzada, los pensionistas y los jubilados).

4.6.2. Es preciso desarrollar medidas que aumenten la posibilidad de que todo el mundo disfrute de períodos de vacaciones, procurando en todo momento que no se creen guetos en lugares que sólo acogerían a personas con una situación económica precaria.

4.6.3. Convendría reflexionar sobre las medidas necesarias para evitar el establecimiento de barreras entre las distintas clases sociales con el fin de facilitar las relaciones humanas. El futuro del turismo depende principalmente del desarrollo de un enfoque hacia la integración para luchar contra la fragmentación social.

4.6.4. La extensión de la actividad turística a todas las capas sociales no debe interpretarse como una incitación al turismo de masas con todas las connotaciones peyorativas que supone: prestaciones de calidad mediocre, ausencia de contenido cultural, etc. Al contrario, la actividad turística debe concebirse como una fuente de enriquecimiento y descubrimiento. La experiencia nos demuestra que los consumidores con ingresos modestos están muy interesados en las modalidades de vacaciones que incitan al descubrimiento de poblaciones y culturas diferentes: estancias con los habitantes de la zona, casas rurales, senderismo, visitas culturales, etc.

4.7. *Turismo y educación*

4.7.1. Sin duda alguna, un escalonamiento de las vacaciones escolares, concertado a nivel europeo, favorecerá un turismo familiar de calidad y reducirá las presiones (medioambientales, económicas, etc.) en las zonas más frecuentadas.

4.7.2. Sin subestimar la complejidad del proceso de concertación (tradiciones, clima, contexto cultural, etc.), el Comité invita a los Consejos europeos competentes (Educación, Industria/Turismo) a relanzar las actividades en este ámbito.

4.8. *Turismo y ampliación*

4.8.1. La ampliación de la Unión Europea va a aumentar el potencial del turismo. En primer lugar, se trata de la demanda de los clientes de Europa del Este que vendrán a descubrir nuestros países. Asimismo, se trata del atractivo turístico de estos países, frecuentemente desconocido. El efecto conjunto de estos dos factores debería fortalecer la dinámica del sector del turismo. Por tanto, es esencial que los países de Europa Central y Oriental participen en una iniciativa europea sobre el turismo, en particular mediante acciones integradas destinadas a zonas específicas (como el Mar Báltico, los Cárpatos y la cuenca del Oder).

4.8.2. Esta misma reflexión puede extenderse, en condiciones iguales, a los países del Mediterráneo en el marco de una política de turismo basada en las grandes zonas con fuerte atractivo turístico.

5. **Recomendaciones: método y principios de una acción europea**

5.1. Considerando:

5.1.1. Los efectos positivos de la construcción europea en el desarrollo del turismo (libre circulación de personas, «zona Schengen», moneda única, etc.);

5.1.2. La contribución única del turismo a la mejora de la situación del empleo en Europa, en particular debido a que se trata de uno de los pocos sectores capaz de conciliar la productividad y la creación de empleo;

5.1.3. La decisión de preservar y reconocer la diversidad de los territorios de la Unión Europea, y mañana de la Europa ampliada, gracias a las riquezas humanas, culturales, patrimoniales y naturales;

5.1.4. Los riesgos que supone un turismo no controlado y, en particular, los peligros potenciales para el medio ambiente, el patrimonio y la diversidad cultural, que son el reflejo de una crisis de crecimiento que puede poner en peligro el potencial de crecimiento del sector;

5.1.5. La necesidad de valorizar y proteger los empleos menos cualificados para hacerlos más atractivos;

5.1.6. La importancia de una política generalizada de calidad y diversificación de la oferta;

5.1.7. La realidad de la situación en la que se encuentran los territorios de la Unión que dependen en gran medida del turismo y están desfavorecidos por el coste de las infraestructuras (en particular las regiones insulares y ultraperiféricas);

5.1.8. La existencia de falseamientos de la competencia, en concreto en las relaciones entre los profesionales locales y los operadores turísticos;

5.1.9. La utilidad de un enfoque europeo, debido al indudable carácter transfronterizo de esta actividad y al hecho de que los problemas entre los territorios de la Unión Europea presentan características similares y, por tanto, la búsqueda de soluciones comunes parece muy ventajosa en términos de costes y eficacia;

5.2. El Comité Económico y Social recomienda al Consejo, al Parlamento Europeo, a los Estados miembros y a la Comisión el lanzamiento de una «Iniciativa para una Estrategia Europea sobre el Turismo» (IEET) que comprenda:

5.2.1. La cofinanciación de acciones piloto de intercambio de experiencias y la evaluación comparativa de resultados, en particular, en el ámbito de la definición de estrategias locales, la conservación del medio ambiente, la calidad de las prestaciones, el diálogo social y la formación para las nuevas profesiones del turismo a partir de una red estructurada de enlace de acciones y observación local del turismo implantada en las organizaciones existentes;

5.2.2. Un acceso privilegiado a los instrumentos comunitarios existentes (Fondos Estructurales, política empresarial, política de investigación y desarrollo, programa Leonardo, JEV, programa LIFE, etc.) con el fin de apoyar a las regiones que dependen en mayor medida del turismo y favorecer la innovación y la cooperación;

5.2.3. La aplicación efectiva de las normas de competencia en el sector, concretamente, para evitar las distorsiones, los monopolios y los oligopolios que debilitan la situación de cientos de miles de pequeñas empresas del sector;

5.2.4. La profundización del diálogo social a nivel europeo en relación con los niveles de cualificación, la formación, la movilidad, las condiciones de trabajo, el tiempo de trabajo y la precariedad del empleo;

5.2.5. La elaboración de un estudio en los sectores piloto relativo a una carta europea de calidad en colaboración con los profesionales, las asociaciones de consumidores y de trabajadores en la que se establezcan normas comunes y mecanismos de certificación y evaluación;

5.2.6. Elementos cualitativos sobre las políticas de empleo y el funcionamiento del diálogo social que se exigirán a los Estados miembros en el marco de los Planes nacionales para el empleo;

5.2.7. La aplicación, a partir de ahora, de los elementos de la iniciativa IEET en los países candidatos a la adhesión, en particular en las financiaciones con cargo a los programas Phare y Sapard;

5.2.8. La publicación anual, por parte de la Comisión Europea, de un informe sobre la aplicación de la estrategia, la repercusión de las políticas comunitarias en el sector (mercado interno, PAC, relaciones exteriores, política social, etc.) y datos concretos sobre la asignación de créditos europeos;

5.2.9. La consulta periódica, por parte de las instituciones europeas, de los operadores económicos y sociales del sector con el fin, en particular, de analizar la repercusión de la legislación y de la política comunitaria sobre el turismo;

5.2.10. La celebración de una conferencia anual de seguimiento y síntesis que reúna a los Estados miembros, los actores concernidos (operadores del sector, empleados, consumidores, actividades relacionadas, etc.) el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social.

Bruselas, el 26 de enero de 2000.

La Presidenta

del Comité Económico y Social

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI