

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.6.2010
COM(2010) 352 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para
el turismo europeo**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo

1. INTRODUCCIÓN

El turismo es una actividad económica de gran importancia con un impacto muy positivo en el crecimiento económico y el empleo en Europa. Es también un aspecto cada vez más importante de la vida de los ciudadanos europeos, que viajan cada día más, por motivos privados o profesionales. El turismo, como actividad que afecta al patrimonio cultural y natural, así como a las tradiciones y las culturas contemporáneas de la Unión Europea, refleja de manera ejemplar la necesidad de conciliar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, incluida la dimensión ética. El turismo es también un instrumento importante para reforzar la imagen de Europa en el mundo, proyectar nuestros valores y promover el interés por el modelo europeo, que es el resultado de siglos de intercambios culturales, diversidad lingüística y creatividad.

El turismo europeo ha experimentado recientemente una situación económica difícil, que empeoró debido a la erupción del volcán Eyjafjöll y que ha puesto de manifiesto su vulnerabilidad, pero también su capacidad de resistir gracias a la importancia que tienen los viajes y las vacaciones para los europeos. Así, la crisis económica y financiera, que afecta al conjunto de las economías desde 2008, ha repercutido notablemente en la demanda de servicios turísticos. Más recientemente, los viajes en Europa se vieron afectados por la interrupción del tráfico aéreo durante los meses de abril y mayo de 2010 debido a la presencia de nubes de cenizas volcánicas, lo que perjudicó mucho a las compañías aéreas, las agencias de viajes, los operadores turísticos y los propios turistas.

Este contexto difícil para la industria del turismo ha puesto de relieve una serie de problemas a los que debe enfrentarse el sector turístico europeo. Para responder a ellos, es fundamental que todos los agentes de dicho sector puedan unir sus esfuerzos y trabajar en un marco político consolidado que tenga en cuenta las nuevas prioridades de la UE expresadas en su estrategia «Europa 2020»: Europa debe seguir siendo el primer destino del mundo, capaz de valorizar la riqueza y la diversidad de los territorios que la componen.

Con la presente Comunicación, la Comisión Europea pretende favorecer un enfoque coordinado de las iniciativas relacionadas con el turismo y definir un nuevo marco de acción a fin de reforzar su competitividad y su capacidad para crecer de manera sostenible. A tal efecto, propone una serie de iniciativas de dimensión europea o plurinacional destinadas a hacer realidad estos objetivos, aprovechando al máximo las competencias que el Tratado de Lisboa otorga a la Unión en el ámbito del turismo.

2. LA INDUSTRIA EUROPEA DEL TURISMO, UN ELEMENTO CLAVE PARA EL CRECIMIENTO EUROPEO QUE SE BASA DE AHORA EN ADELANTE EN COMPETENCIAS CLARAS

2.1. Una importancia económica cada vez mayor

El turismo es una actividad económica capaz de generar crecimiento y empleo en la UE, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo y a la integración económica y social, en particular de las zonas rurales y de montaña, las regiones costeras y las islas, las regiones periféricas, las regiones ultraperiféricas o las regiones en proceso de convergencia. Con alrededor de 1,8 millones de empresas, esencialmente PYME, que ocupan aproximadamente al 5,2 % de la mano de obra total (es decir, alrededor de 9,7 millones de puestos de trabajo, con una proporción importante de jóvenes), la industria turística europea¹ genera más de un 5 % del PIB de la UE, una cifra en constante crecimiento². Así, el turismo constituye la tercera actividad socioeconómica más importante de la UE, después de los sectores del comercio y la distribución, y la construcción. Si tenemos en cuenta los sectores relacionados con él³, la contribución del turismo al producto interior bruto es todavía más importante; se estima que da lugar a más del 10 % del PIB de la Unión Europea y que proporciona un 12 % del empleo total. En relación con esto, si se observa la tendencia de los diez últimos años, el crecimiento del empleo en el sector turístico ha sido casi siempre más importante que en el resto de la economía.

Por otra parte, la Unión Europea sigue siendo el primer destino turístico del mundo, con 370 millones de llegadas de turistas internacionales durante el año 2008, lo que representa un 40 % de las llegadas en todo el mundo⁴. De ellas, 7,6 millones correspondieron a los países BRIC (Brasil, Rusia, la India y China), lo que representa un claro crecimiento en relación con los 4,2 millones de 2004. Estas llegadas generaron unos ingresos aproximados de 266 000 millones de euros, de los que 75 000 millones de euros correspondían a turistas procedentes de fuera de la Unión⁵. En cuanto a los viajes realizados por los propios nacionales europeos, su número se estima en 1 400 000 millones, de los que aproximadamente el 90 % tiene lugar en la UE. Según las estimaciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT), las llegadas de turistas internacionales en Europa deberían aumentar de manera significativa en los próximos años. Por último, los turistas europeos forman también uno de los mayores contingentes de turistas que se desplazan a terceros países, lo que constituye una fuente de ingresos muy importante en numerosos países. Estos elementos justifican una profundización de la dimensión externa de la política turística de la UE, con el fin de mantener los flujos de turistas procedentes de terceros países y también apoyar a los socios de la UE, en particular, en el Mediterráneo.

¹ Proveedores tradicionales de viajes y servicios turísticos (hoteles, restaurantes, agencias de viajes, alquiler de coches, compañías aéreas de vuelos chárter, autocares de turismo, buques de crucero, etc.), que ofrecen directamente bienes y servicios a los visitantes.

² Estudio sobre la competitividad del sector turístico en la Unión Europea, septiembre de 2009 (véase http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5257&userservice_id=1&request.id=0).

³ En particular, los sectores de la distribución, la construcción y las compañías de transporte en general (transporte aéreo, ferroviario, marítimo, autobuses de línea, etc.), así como el sector cultural (al que pertenecen las industrias culturales y creativas).

⁴ Barómetro OMT del turismo mundial, volumen 8, enero de 2010.

⁵ Eurostat, *Statistics in Focus*, 23/2009 (Estadísticas de balanza de pagos).

2.2. Competencias especificadas por el Tratado de Lisboa que se añaden a numerosas realizaciones previas

La Comisión Europea, en concertación con los Estados miembros y las asociaciones representativas del sector, ha hecho notables esfuerzos desde hace varios años para aplicar una serie de acciones destinadas a reforzar el turismo europeo y su competitividad⁶. Al mismo tiempo, la Comisión ha establecido también un sistema integrado y muy desarrollado para proteger a los viajeros y los consumidores, incluidos los viajeros con discapacidad y con movilidad reducida, en todos los medios de transporte⁷.

A lo largo de los años, la Unión Europea ha podido sentar las bases de una política europea del turismo haciendo hincapié en los factores que determinan su competitividad y teniendo en cuenta los imperativos del desarrollo sostenible. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha reconocido la importancia del turismo. La Unión Europea dispone en lo sucesivo de competencias en la materia para apoyar, coordinar y completar la acción de los Estados miembros. Es un claro progreso que aporta una clarificación necesaria y permite establecer un marco de actuación coherente.

De conformidad con el artículo 195 del TFUE, la Unión Europea puede:

- promover la competitividad de las empresas de este sector y crear un entorno favorable a su desarrollo;
- propiciar la cooperación entre los Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas;
- y desarrollar un enfoque integrado del turismo garantizando la toma en consideración de este sector en sus demás políticas.

Este nuevo marco jurídico constituye una verdadera oportunidad para realizar acciones de gran valor añadido europeo que tengan en cuenta la preocupación de reducir las cargas administrativas. Tales acciones están destinadas a beneficiar al conjunto de los países de la Unión Europea, cada uno de los cuales está interesado, aunque en diverso grado, en desarrollar su potencial turístico.

3. RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA INDUSTRIA DEL TURISMO EUROPEO

El turismo europeo se enfrenta a retos importantes que constituyen también oportunidades que deben aprovecharse. Por una parte, la industria debe adaptarse a las evoluciones de la sociedad que influirán en la demanda turística; por otra, debe hacer frente a las dificultades impuestas por la estructura actual del sector, sus especificidades y su contexto económico y social.

El turismo europeo ha experimentado recientemente una situación económica difícil que se ha visto agravada por la erupción del volcán Eyjafjöll.

⁶ Comunicación de la Comisión «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo», COM (2007) 621 final; Comunicación de la Comisión «Una nueva política turística en la UE - Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo», COM (2006) 134 final.

⁷ http://ec.europa.eu/transport/passengers/index_en.htm.

En primer lugar, la crisis económica y financiera, que afecta al conjunto de las economías desde 2008, ha repercutido notablemente en la demanda de servicios turísticos. Aunque hayan seguido viajando, los europeos han adaptado su comportamiento a las circunstancias, en particular, decantándose por destinos más cercanos y reduciendo la duración de su estancia o sus gastos sobre el terreno⁸. Así pues, la actividad turística en Europa experimentó un descenso de aproximadamente el 5,6 % en 2009. Esta cifra global oculta grandes disparidades. Algunas regiones, sobre todo de Europa oriental o septentrional, se han visto especialmente afectadas y han registrado un descenso neto del número de turistas de hasta el 8 %. Esta crisis es duradera y las perspectivas de crecimiento de la actividad turística siguen siendo todavía débiles. Mientras que las estimaciones de la OMT prevén una subida de las llegadas de turistas internacionales a partir de 2010, parece que la recuperación será más lenta en Europa que en otras regiones del mundo, como Asia.

Esta situación empeoró por la interrupción del tráfico aéreo durante los meses de abril y mayo de 2010 debido a la presencia de nubes de cenizas volcánicas. Aunque es difícil evaluar el perjuicio, algunas estimaciones hablan de más de dos millones de entradas de turistas internacionales canceladas y de un coste directo para los operadores turísticos de unos mil millones de euros. Hay que añadir las pérdidas del sector hostelero y de otras actividades relacionadas con el turismo, apenas compensadas por los beneficios de algunos servicios, como el alquiler de coches o el transporte en taxi. Las consecuencias de esta suspensión de los vuelos, así como algunas posibilidades de actuación, se examinaron en la videoconferencia organizada por la Comisión Europea con los Ministros y Secretarios de Estado de Turismo el 28 de abril de 2010 para evaluar el impacto de la crisis «volcánica» en el turismo.

Esta situación exige una adaptación del sector para responder a nuevas dificultades. En efecto, actualmente varios factores afectan al desarrollo de la actividad turística en Europa.

Como cualquier otro sector económico, la industria del turismo se enfrenta a una situación de competencia mundial cada vez más acusada, en la que los países emergentes o en desarrollo atraen a un número cada vez mayor de turistas. Ante esta competencia, Europa debe proponer una oferta turística sostenible y de calidad haciendo valer sus ventajas comparativas, en particular su diversidad de paisajes y su extraordinaria riqueza cultural⁹. También debe reforzar la cooperación con dichos países, cuya población puede constituir una fuente de visitantes para los destinos europeos a medida que aumenta su nivel de vida.

Otro reto considerable está constituido por la evolución demográfica constatada en Europa y los nuevos comportamientos o expectativas de los turistas derivados de ella. Tales cambios requieren una adaptación rápida de la industria que le permita mantener su nivel de competitividad. En particular, se prevé que el número de personas mayores de 65 años representará un 20 % de la población en 2020. Este grupo de población, constituida por personas que disponen a la vez de poder adquisitivo y tiempo libre, representa un gran potencial en cuanto a mercado, pero exige también una adaptación del sector para responder a sus particularidades. Es lo mismo que sucede con la acogida de los turistas con movilidad reducida (recientemente estimado en 127 millones de personas), que tienen necesidades específicas que deben incluirse en la oferta de los servicios turísticos.

⁸ En conjunto, la llegada de turistas a Europa descendió un 5,6 % en 2009, pero en algunas regiones, sobre todo de Europa oriental o septentrional, esa reducción llegó a ser de hasta el 8 %. Barómetro OMT del turismo mundial, volumen 8, enero de 2010.

⁹ 300 de los 800 lugares del patrimonio mundial de la UNESCO se encuentran en la UE.

Otros problemas estructurales deben integrarse plenamente en la política turística. Por ello, la oferta turística a partir de ahora debe tener en cuenta las dificultades relacionadas con el cambio climático, la escasez de los recursos hídricos y energéticos, la presión sobre la biodiversidad y también los riesgos que plantea el turismo de masas para el patrimonio cultural. Las empresas turísticas deben reducir su consumo de agua potable cuando hay riesgo de sequía, sus emisiones de gas de efecto invernadero y su huella medioambiental.

En los próximos años, los cambios de las condiciones climáticas de Europa podrían determinar una reestructuración de los modelos de viaje y afectar a algunos destinos. Además, la disminución de la capa de nieve en las regiones montañosas de Europa podría conllevar una contracción del turismo de invierno. Al mismo tiempo, la subida del nivel del mar podría dar lugar a una modificación del turismo en las zonas costeras. La política europea y las políticas nacionales de turismo deberán tener en cuenta todos estos cambios estructurales adoptando medidas para atenuar el desempleo estructural y garantizando una distribución eficaz de las inversiones relativas al turismo.

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y su uso cada vez más frecuente por parte de los consumidores han modificado también profundamente la relación entre la industria turística y sus clientes. La evaluación del nivel de sensibilización, de la accesibilidad y de la utilización de estos servicios por parte de los diferentes actores interesados ha demostrado que estos hacen un uso diferenciado de las TIC debido a factores como su competencia básica, su tamaño y su posición relativa en la cadena turística.

Frente a todos estos retos y oportunidades, las empresas del sector, en particular las PYME, no están todavía en condiciones de adaptarse rápidamente teniendo en cuenta sus recursos financieros limitados y la falta de cualificaciones de sus trabajadores.

Por último, hay también problemas específicos, determinados por las particularidades del sector del turismo europeo, relacionados, por una parte, con los modelos de consumo, en particular la distribución estacional y los desplazamientos turísticos, y, por otra, con los modelos de producción, es decir, la cadena de valor y los destinos turísticos. Actualmente, la demanda turística está muy concentrada en los meses de julio y agosto. Esta estacionalidad no solo incide en los flujos de ingresos, sino que implica también que no se utilizan óptimamente las infraestructuras existentes y el personal.

4. OBJETIVOS AMBICIOSOS PARA UN NUEVO MARCO DE ACCIÓN

Frente a la crisis y las dificultades cada vez mayores para su actividad, el turismo europeo debe evolucionar. Esta necesidad requiere adaptaciones a todos los niveles. La Unión Europea debe contribuir a ello y promover una política activa destinada a impulsar el crecimiento y crear condiciones con mayor atractivo.

De conformidad con el Tratado de Lisboa, la política europea del turismo tiene como objetivo principal fomentar la competitividad del sector, sin olvidar que, a largo plazo, la competitividad está estrechamente relacionada con la «sostenibilidad» del modo de desarrollo. Este objetivo está claramente relacionado con la nueva estrategia económica de la Unión, «Europa 2020», más concretamente con la iniciativa emblemática «Una política industrial para la era de la mundialización». Además, el turismo puede contribuir también a otras

iniciativas emblemáticas, en particular las iniciativas «Unión por la innovación», «Una agenda digital para Europa»¹⁰ y «Agenda de nuevas competencias y empleos». Por otra parte, la elaboración de una política más activa en materia de turismo, basada en particular en el pleno ejercicio de las libertades garantizadas por los Tratados, puede contribuir significativamente al relanzamiento del mercado único.

En efecto, el marco de acción europeo tiene sobre todo por objeto favorecer el progreso del turismo en Europa, pero también debe responder a preocupaciones sociales, de cohesión territorial y de protección y valorización del patrimonio natural y cultural. Además deberá permitir al sector reforzar su resistencia frente al impacto del cambio climático, así como su capacidad para atenuar los cambios estructurales que el turismo podría generar. Indirectamente, el turismo contribuye también a reforzar el sentimiento de ciudadanía europea favoreciendo los contactos y los intercambios entre los ciudadanos, por encima de las diferencias de lenguas, culturas o tradiciones. En este contexto, es también importante que los ciudadanos europeos conozcan sus derechos y puedan beneficiarse de ellos cuando se desplazan dentro o fuera de la Unión Europea: deben poder ejercer sus derechos de ciudadanos europeos tan fácilmente como en su país. La Comisión propondrá soluciones para eliminar en la mayor medida posible los obstáculos que los ciudadanos europeos encuentran cuando intentan obtener servicios de turismo fuera de su país.

Estas exigencias, que una política europea ambiciosa ha de tener en cuenta, se reconocieron durante la reunión ministerial informal sobre el turismo organizada por iniciativa de la Presidencia española del Consejo el 15 de abril de 2010. A raíz de la conferencia de alto nivel sobre el turismo europeo, que se celebró en Madrid el 14 de abril de 2010 y fue una verdadera «Asamblea» del turismo europeo, dicha reunión ministerial informal constituyó un paso decisivo con vistas al compromiso de la Unión y todos los Estados miembros para que el sector turístico sea competitivo, sostenible, moderno y socialmente responsable. Así pues, los Ministros de la UE apoyaron la «Declaración de Madrid», que formula una serie de recomendaciones relativas a la aplicación de una política europea del turismo consolidada, insiste en la necesidad de reforzar la competitividad sostenible de este sector y reconoce el valor añadido de la acción de la UE en favor del turismo, la cual completa positivamente la acción de los Estados miembros mediante un enfoque integrado del turismo.

Para alcanzar estos objetivos, las acciones en favor del turismo pueden agruparse en torno a cuatro ejes:

- 1) estimular la competitividad del sector turístico en Europa;
- 2) promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad;
- 3) consolidar la imagen y visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad;
- 4) maximizar el potencial de las políticas e instrumentos financieros de la UE para el desarrollo del turismo.

Estos cuatro ejes forman el armazón del nuevo marco de acción para el turismo que la Comisión pretende aplicar en estrecha concertación con los Estados miembros y los principales agentes de la industria del turismo.

¹⁰ Comunicación de la Comisión «Una Agenda Digital para Europa», COM (2010) 245.

5. UN NUEVO MARCO DE ACCIÓN A LA ALTURA DE LOS RETOS

De acuerdo con los objetivos mencionados anteriormente y teniendo plenamente en cuenta el nuevo marco institucional del Tratado de Lisboa, la Comisión Europea está convencida de que es posible realizar una serie de acciones de dimensión europea o plurinacional respetando el principio de subsidiariedad establecido en el Tratado y las competencias de los Estados miembros en materia de turismo.

5.1. Fomentar la competitividad del sector turístico en Europa

La mejora de la competitividad del turismo en la UE desempeña un papel fundamental para reforzar el sector con vistas a un crecimiento dinámico y sostenible. Para alcanzar este objetivo, conviene desarrollar la innovación en el turismo, reforzar la calidad de la oferta en todas sus dimensiones, mejorar las competencias profesionales en el sector, intentar solucionar el problema de la estacionalidad de la demanda, diversificar la oferta turística y, por último, contribuir a mejorar los datos estadísticos y los análisis relativos al turismo. El sector turístico tiene un potencial importante de desarrollo de la actividad empresarial, ya que la gran mayoría de las empresas turísticas son pequeñas y medianas empresas (PYME). Además, presenta sinergias importantes con la artesanía y los oficios artísticos, que pueden contribuir a conservar el patrimonio cultural y a desarrollar las economías locales.

Promover la diversificación de la oferta turística

La Unión Europea puede contribuir a diversificar la oferta fomentando los flujos intraeuropeos gracias a la valorización de productos turísticos temáticos a escala europea. En efecto, las sinergias transnacionales pueden favorecer una mejor promoción y una mayor visibilidad turística. De este modo, pueden incluir el conjunto del patrimonio en toda su diversidad: el patrimonio cultural (incluidos los itinerarios culturales), la creación cultural contemporánea, los lugares naturales protegidos, el turismo de salud y bienestar (incluido el turismo termal), el turismo educativo, el turismo enogastronómico, el turismo histórico, el turismo deportivo, el turismo religioso, el agroturismo, el turismo rural y el turismo que valoriza el patrimonio marítimo y cultural subacuático, así como el patrimonio industrial o el tejido económico de una región.

A tal efecto, la Comisión ha iniciado ya una cooperación con el Consejo de Europa en materia de turismo cultural con el fin de evaluar mejor el impacto y garantizar una mayor visibilidad. En los últimos años, se han puesto en marcha otras iniciativas transfronterizas, por ejemplo, itinerarios cicloturísticos europeos o rutas de peregrinación, como la «Via Francigena» o el Camino de Santiago de Compostela. La Comisión considera que varias de estas iniciativas saldrían ganando si se las reconociera y se beneficiaran de una legitimidad europea que garantizara su carácter transnacional. Este reconocimiento de su vocación europea puede crear la misma dinámica que la experiencia exitosa de las «Capitales Europeas de la Cultura», que actúa como catalizador para el desarrollo local y el turismo, realizando cada año a escala europea un programa cultural ambicioso y atractivo¹¹. Esta experiencia puede ampliarse también a las regiones que forman parte de la red «Natura 2000», que abarcan más del 17 % del territorio europeo y constituyen zonas de interés turístico, siempre que se respeten los principios de conservación de los espacios naturales afectados.

¹¹ Por término medio, en el período 1995-2004, el número de pernoctaciones en las ciudades que ostentan el título durante un año determinado aumentó un 12 % en relación con el año anterior.

ACCIONES PREVISTAS:

- 1) Elaborar una estrategia coherente para la promoción diversificada de la oferta turística y para valorizar mejor el patrimonio común de Europa, que se basará, en particular, en el «Sello de Patrimonio Europeo» y en otras acciones, como las Jornadas Europeas del Patrimonio y el Premio de la Unión Europea al Patrimonio Cultural.
- 2) Fomentar la integración en las estrategias turísticas del patrimonio «natural», que se beneficiará también de las iniciativas de atribución de distintivos de calidad.

Desarrollar la innovación en la industria turística

La innovación y las nuevas tecnologías de la información han llegado a ser determinantes para la competitividad de la industria del turismo y para reforzar los intercambios con otros sectores relacionados con dicha industria. Debería promoverse su utilización por parte de los agentes públicos y privados del turismo, en particular por las PYME, mediante iniciativas de sensibilización y asociación y una utilización adecuada de los distintos programas nacionales y europeos. También es necesario acelerar la integración de las herramientas y los servicios de la sociedad de la información en el conjunto de las actividades turísticas, en particular las realizadas por PYME, y facilitar el acceso de los diferentes agentes del turismo a los instrumentos financieros pertinentes.

ACCIONES PREVISTAS:

- 3) La Comisión pondrá en marcha una plataforma «TIC y Turismo», constituida por las partes interesadas, para facilitar la adaptación del sector turístico y sus empresas a la evolución del mercado de las nuevas tecnologías de la información y aumentar su competitividad, aprovechando al máximo las posibles sinergias entre ambos sectores.
- 4) Durante la preparación de su futura Comunicación sobre el comercio electrónico en el mercado interior, que evaluará la aplicación de la Directiva sobre el comercio electrónico, la Comisión examinará las posibilidades de reforzar la integración del sector turístico en este contexto.

Mejorar las competencias profesionales

La modernización de la actividad turística debería ir acompañada de una intensificación de los esfuerzos para mejorar las competencias profesionales de los trabajadores de este sector, en particular para facilitar su adaptación a las nuevas tecnologías y las nuevas expectativas del mercado, por ejemplo en materia de salud y bienestar, y favorecer su movilidad. En este sentido, esos esfuerzos se inscribirían en el marco de la estrategia «Europa 2020» y, en particular, en el de la iniciativa emblemática «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos».

ACCIONES PREVISTAS:

- 5) Para apoyar la formación en el sector turístico, la Comisión se esforzará por promover las posibilidades de los diferentes programas de la UE, como Leonardo o el Programa Marco para la Competitividad y la Innovación (PCI), con sus

subprogramas «Erasmus para Jóvenes Empresarios» y «Competencias Electrónicas para la Innovación».

Fomentar la prolongación de la temporada turística

Una mejor utilización de las infraestructuras turísticas existentes y del personal en la temporada baja podría permitir a las empresas mejorar la utilización de sus infraestructuras y su productividad, basándose en una mano de obra más estable y más motivada. Ya se ha dado un primer paso en este sentido mediante la iniciativa «CALIPSO»¹², que ha dado lugar a la elaboración de un inventario de las buenas prácticas existentes en los Estados miembros.

ACCIONES PREVISTAS:

- 6) Facilitar un mecanismo de intercambios turísticos voluntarios entre Estados miembros¹³, que permita viajar durante la temporada baja en particular a algunos grupos clave, como los jóvenes, las personas mayores, las personas con movilidad reducida y las familias con renta baja.
- 7) Elaborar un mecanismo voluntario de intercambio de información en línea para coordinar mejor las vacaciones escolares entre los Estados miembros, sin perjuicio de las tradiciones culturales de los Estados miembros.

Consolidar la base de conocimientos socioeconómicos del turismo

Para reforzar la competitividad de este sector, la Comisión considera que es fundamental disponer, a nivel europeo, de una mejor base de conocimientos socioeconómicos sobre el turismo y sus relaciones con el medio ambiente. A este respecto, la revisión en curso de la Directiva 95/57/CE, sobre la recogida de información estadística en el ámbito del turismo, constituye un paso importante, ya que tendrá en cuenta la evolución del turismo en Europa y las necesidades de los usuarios.

Sin embargo, conviene ir más lejos y fomentar la cooperación a nivel europeo entre los Estados miembros, los destinos, los representantes de la industria y los agentes privados y públicos a fin de consolidar los datos estadísticos y los análisis sobre este sector. Para ello, sin menoscabo del papel de coordinación de la actividad estadística a nivel europeo atribuido a Eurostat, la Comisión considera necesario desarrollar redes de conocimientos entre institutos de investigación, universidades y observatorios públicos y privados, en estrecha cooperación con las autoridades regionales y nacionales, las oficinas de turismo nacionales, los institutos

¹² «CALIPSO» es una acción preparatoria adoptada por el Parlamento Europeo en 2008 para un período de tres años a fin de promover asociaciones entre los sectores público, privado y de la economía social, bajo el impulso de la Comisión Europea, que tiene como objetivo principal los intercambios fuera de temporada de turistas pertenecientes a los cuatro grupos destinatarios (jóvenes, personas mayores, personas con movilidad reducida y familias con renta baja) de la acción Calipso, al menos entre dos Estados miembros y/o países candidatos.

¹³ Las buenas prácticas existentes, en particular las de la Península Ibérica, ponen de manifiesto que el sector público puede financiar mecanismos de este tipo, con un rendimiento de la inversión positivo (más de 1,5 euros por euro gastado), si se tienen en cuenta los beneficios asociados obtenidos gracias a la creación de empleo, las oportunidades suplementarias ofrecidas al sector privado y los ingresos fiscales generados por el aumento de la actividad. Estos beneficios tienen también un impacto positivo en el país de origen.

estadísticos y otros agentes. La coordinación y el desarrollo de la investigación en el ámbito del turismo a escala europea son necesarios para conseguir un enfoque más integrado y mayores sinergias. A tal efecto, también es necesario cooperar con las organizaciones europeas e internacionales, por ejemplo, la OCDE o la OMT.

ACCIONES PREVISTAS:

- 8) En el marco de su Comunicación anual titulada «Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo», la Comisión garantizará la vigilancia del mercado midiendo la satisfacción de los consumidores europeos en relación con los distintos servicios turísticos (transporte, alquiler, alojamiento, viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados).
- 9) La Comisión desarrollará, a corto plazo, un proyecto piloto destinado a poner en red a los institutos de investigación, las universidades, los observatorios públicos y privados, las autoridades regionales y nacionales y las oficinas de turismo nacionales.
- 10) A medio plazo, sobre la base de los resultados del proyecto piloto, la Comisión va a promover la puesta en marcha de un «Observatorio Virtual del Turismo» para apoyar y coordinar en red las actividades de investigación de los distintos institutos nacionales de investigación y proporcionar datos socioeconómicos sobre el turismo a nivel europeo.

5.2. Promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad

La competitividad del turismo está estrechamente relacionada con su sostenibilidad, ya que la calidad de los destinos turísticos depende mucho de su entorno natural y cultural y de su integración en una comunidad local. La sostenibilidad del turismo incluye muchos aspectos: la utilización responsable de los recursos naturales, la consideración del impacto medioambiental de las actividades (producción de residuos, presión sobre el agua, el suelo y la biodiversidad, etc.), la utilización de energías «limpias», la protección del patrimonio y la conservación de la integridad natural y cultural de los destinos, la calidad y la estabilidad de los puestos de trabajo creados, las repercusiones económicas locales o la calidad de la acogida. Estos principios se reflejan ampliamente en las estrategias turísticas establecidas a nivel nacional y regional, incluso si no se plasman suficientemente en acciones concretas.

A nivel de la UE, la Comisión ha creado varios instrumentos para facilitar a las empresas la buena gestión medioambiental, como la etiqueta ecológica europea (etiqueta ecológica de la UE) o el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). Sin embargo, la respuesta de las empresas turísticas a las preocupaciones por la sostenibilidad ha sido muy variable en toda Europa. La Comisión ha puesto también a disposición de los Estados miembros documentos que facilitan la aplicación de la legislación medioambiental europea, tanto en relación con los proyectos individuales como con la planificación estratégica¹⁴.

En este contexto, la Comisión podrá basarse en la iniciativa aplicada en cooperación con la Red de Regiones Europeas para un Turismo Sostenible y Competitivo, NECSTouR, y en la Red de Destinos EDEN, a fin de elaborar un sistema de indicadores para la gestión sostenible de los destinos. Esta práctica debe ampliarse para poder valorizar los destinos turísticos

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm.

Europeos que adopten prácticas eficaces de promoción de la sostenibilidad del turismo. A este respecto, es esencial fomentar las iniciativas que promuevan una gestión responsable de los recursos (energía, agua, materias primas, etc.) y garanticen unas condiciones óptimas de servicio y seguridad, en particular para la acogida de personas mayores y personas con movilidad reducida.

ACCIONES PREVISTAS:

- 11) Elaborar, sobre la base de NECSTouR y EDEN, un sistema de indicadores para la gestión sostenible de los destinos. A partir de este sistema de indicadores, la Comisión elaborará una etiqueta para la promover los destinos turísticos.
- 12) Organizar campañas de sensibilización para los turistas europeos relativa a la elección de los destinos y los modos de transporte, sus relaciones con la población local de los destinos visitados y la lucha contra la explotación de los niños y las mujeres.
- 13) Elaborar una marca europea «Turismo de Calidad», sobre la base de las experiencias nacionales existentes, para aumentar la seguridad y la confianza de los consumidores en los productos turísticos y recompensar las gestiones rigurosas realizadas por los profesionales del turismo cuyo objetivo sea alcanzar, en los servicios turísticos, una calidad que satisfaga a los clientes.
- 14) Facilitar la identificación por parte de la industria turística europea de los riesgos relacionados con el cambio climático a fin de evitar inversiones que generen pérdidas y explorar las posibilidades de preparar ofertas turísticas alternativas.
- 15) Proponer una carta del turismo sostenible y responsable y fijar un precio europeo para las empresas turísticas y los destinos que respete los valores recogidos en la carta.
- 16) Proponer una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible.
- 17) Establecer o reforzar la cooperación entre la Unión Europea y los principales países emergentes (China, Rusia, la India, Brasil) y los países del Mediterráneo a fin de promover modelos de desarrollo turístico sostenible y responsable y el intercambio de las mejores prácticas.

5.3. Consolidar la imagen y la visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad

La imagen y la percepción de Europa como conjunto de destinos turísticos son aspectos estrechamente relacionados con la competitividad del turismo¹⁵. Teniendo en cuenta la intensidad de la competencia mundial, así como el potencial que encierran muchos terceros países que envían turistas a Europa, es esencial realizar acciones destinadas a fomentar la demanda turística hacia Europa. Ya existe una iniciativa importante de promoción de Europa

¹⁵ Estudio sobre la competitividad del sector turístico en la Unión Europea, septiembre de 2009 (véase http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=5257&userservice_id=1&request.id=0).

dirigida a los terceros países a través del portal internet «visiteurope.com», administrado por la Comisión Europea de Turismo (CET) y puesto en marcha en 2006 con el apoyo de la Comisión Europea.

Es preciso mejorar la imagen de Europa y su percepción como conjunto de destinos turísticos sostenibles y de calidad. El refuerzo del atractivo de los destinos europeos y su mayor visibilidad deberían tener una incidencia económica importante, al promover la llegada de turistas no europeos y aumentar el interés de los europeos por viajar en su propio continente.

A fin de explorar la mejor forma de presentar en común de la oferta turística europea, la Comisión considera necesario promover esta imagen en los mercados mundiales, en particular, en algunos terceros países (por ejemplo los Estados Unidos, Japón, China, Rusia, la India y Brasil), mediante iniciativas conjuntas con los Estados miembros y la industria europea.

A tal efecto, vale la pena explorar varias vías para valorizar y dar visibilidad a los distintos productos temáticos de dimensión europea o plurinacional, en particular con ocasión de ferias o salones turísticos importantes, o incluso dar mayor relevancia a los grandes acontecimientos culturales y deportivos, como las «Capitales Europeas de la Cultura», las «Jornadas Europeas del Patrimonio», los Juegos Olímpicos o las Exposiciones Universales, que pueden impulsar el desarrollo del turismo en Europa.

ACCIONES PREVISTAS:

- 18) Crear, en cooperación con los Estados miembros, una verdadera «marca Europa», que pueda completar los esfuerzos de promoción realizados a escala nacional y regional y hacer que los destinos europeos se distingan de los demás destinos internacionales.
- 19) Promover el portal «visiteurope.com» a fin de aumentar el atractivo de Europa como conjunto de destinos turísticos sostenibles y de calidad, en particular para los países emergentes.
- 20) Favorecer la realización de acciones comunes de promoción en grandes acontecimientos internacionales o en las ferias y salones turísticos importantes.
- 21) Reforzar la participación de la Unión Europea en los foros internacionales, en particular en el contexto de la Organización Mundial del Turismo, la OCDE, el T20 y EuroMed.

5.4. Maximizar el potencial de las políticas y los instrumentos financieros de la UE para el desarrollo del turismo

La política del turismo se caracteriza por su carácter transversal. Muchas otras políticas europeas tienen un impacto directo o indirecto en el turismo. Esto es especialmente cierto en relación con las políticas de transporte (movilidad sostenible, derechos y seguridad de los viajeros y calidad de los transportes), competencia (cuestiones relativas a la concentración de empresas, en particular en la oferta turística en línea, la integración vertical y las ayudas públicas), mercado interior (libre establecimiento y libre prestación de los servicios relacionados con el turismo, promoción de la calidad de los servicios y desarrollo del

comercio electrónico), fiscalidad (obstáculos fiscales al buen funcionamiento del mercado interior, trato fiscal a las empresas del sector, por ejemplo las agencias de viaje, ventajas fiscales), protección de los consumidores (derechos derivados de la firma del contrato, prácticas comerciales desleales, ventas a distancia), medio ambiente, empleo y formación, cultura o política de desarrollo regional y rural.

La Comisión piensa integrar mejor el turismo en sus distintas políticas y velar por que la buena aplicación de la legislación vigente permita desplegar todo el potencial de competitividad de este sector. La Comisión intensificará sus esfuerzos de coordinación entre las distintas políticas afectadas para facilitar la consideración plena y completa de los intereses y las necesidades de la industria del turismo en la formulación y la aplicación de sus políticas.

Con respecto a la política del mercado interior, de ahora en adelante el sector del turismo debería beneficiarse plenamente de la integración del mercado europeo de servicios. La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, permitirá, en particular, simplificar considerablemente los procedimientos aplicables a los prestadores de servicios en el sector del turismo y eliminar numerosos obstáculos jurídicos y administrativos que limitaban hasta entonces su acceso a los diferentes mercados de los Estados miembros de la Unión Europea.

La Comisión reconoce la importancia sustancial del turismo marítimo y costero como catalizador del desarrollo económico y prevé realizar acciones en el marco de la política marítima integrada de la UE para favorecer su desarrollo. La diversificación económica hacia el turismo representa una prioridad para muchas zonas costeras, en las que el declive de las actividades económicas relacionadas con la pesca y la construcción naval, en particular, ha dado lugar a la reducción de los ingresos y al aumento del desempleo. Esta diversificación cuenta con el apoyo del Fondo Europeo de Pesca (FEP) en el marco de las estrategias de desarrollo local. Se examinará también la manera de aprovechar el potencial de la industria náutica y de recreo para el crecimiento económico de las islas y las regiones costeras y marítimas.

La política de desarrollo rural de la UE tiene también una importancia considerable para el sector del turismo. A través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), la Comisión puede apoyar, entre otras cosas, la creación de empresas activas en el turismo rural, el desarrollo y la promoción del agroturismo y la valorización del patrimonio cultural y natural de las regiones rurales, incluidas zonas de montaña.

Para el período de programación actual, la Comisión seguirá promoviendo y movilizandoinstrumentos y programas de apoyo comunitarios en beneficio del turismo. Entre estos instrumentos, los distintos fondos estructurales europeos (FEDER, FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), el Fondo Europeo de Pesca (FEP) y el Programa Marco de Investigación y Desarrollo podrán seguir financiando la creación de proyectos concretos. Por último, el Programa Marco para la Competitividad y la Innovación (PCI) tiene una importancia especial para el turismo, en la medida en que, desde 2008, apoya la creación de redes europeas para un turismo competitivo y sostenible. Para el período posterior a 2013, las posibilidades de apoyo al turismo a través de los distintos fondos europeos y de la consolidación de las acciones preparatorias ya existentes en este ámbito dependerán de las orientaciones que se adopten con respecto a las prioridades de actuación de la Unión Europea, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias.

La evolución de los derechos de los viajeros por avión y ferrocarril constituye un logro importante para el turismo europeo, gracias a un marco jurídico que protege a los turistas que encuentran dificultades durante su viaje. La Comisión se ha marcado el objetivo de que los viajeros marítimos y los viajeros por autocar y autobús puedan beneficiarse de derechos comparables. La revisión en curso de la Directiva relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados constituye también un elemento positivo para reforzar la confianza de los consumidores hacia la industria turística. Además, la Comisión proseguirá su estrecha cooperación con los Estados miembros, la industria turística y las organizaciones de las partes interesadas del sector a fin de mejorar las condiciones de seguridad en las estructuras de alojamiento, entre otras, las relacionadas con aspectos relativos al riesgo de incendio.

Por otra parte, la Comisión, que es consciente de la importancia cada vez mayor del turismo para Europa, incluido el procedente de terceros países, examinará las diferentes posibilidades e instrumentos en el contexto de la política de visados y cruce de fronteras exteriores para optimizar su utilización.

Para hacer posible que el turismo europeo siga desarrollándose de manera competitiva y sostenible, de conformidad con la estrategia «Europa 2020» y el Tratado de Lisboa, la Comisión examinará los medios para reforzar las medidas de apoyo y coordinación en favor del turismo europeo.

6. CONCLUSIÓN

La política europea del turismo necesita un nuevo impulso. Enfrentada a retos que piden respuestas concretas y esfuerzos de adaptación, los agentes de la industria del turismo europeo deben poder unir sus esfuerzos y trabajar en un marco político consolidado que tome en consideración las nuevas prioridades de la UE. Teniendo en cuenta las nuevas competencias de la Unión Europea en materia de turismo, la presente Comunicación define un marco ambicioso para hacer del turismo europeo una industria competitiva, moderna, sostenible y responsable. La Comisión prevé varias iniciativas concretas para dar al sector del turismo europeo los medios para adaptarse y desarrollarse. Estas acciones completan las políticas de los Estados miembros y tienen por objeto coordinar los esfuerzos, determinando qué medidas aportan un verdadero valor añadido europeo. El éxito de esta estrategia dependerá del compromiso del conjunto de las partes interesadas y de su capacidad de trabajar juntas para aplicarla.

En el futuro, la Comisión proseguirá sus esfuerzos para mantener un intercambio de puntos de vista regular, rápido y transparente con los Estados miembros y la industria turística sobre las iniciativas relativas al turismo. Para ello, se basará, en particular, en el Comité Consultivo sobre Turismo. De este modo, las administraciones públicas podrán informar ellas mismas periódicamente a las distintas partes interesadas nacionales y regionales sobre las iniciativas de la Comisión.

Este marco consolidado es una primera etapa. En consecuencia, la Comisión seguirá reflexionando sobre las iniciativas que deben llevarse a cabo en el ámbito del turismo hasta la celebración del Foro Europeo del Turismo, que tendrá lugar en noviembre de 2010 y en el que podría debatirse un plan de acción más detallado con los Estados miembros y los agentes públicos y privados del turismo europeo. A continuación, realizará a medio plazo un balance de esta estrategia para evaluar su éxito y seguir adelante.