

Lección 2. Las políticas turísticas



REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO

GRADO EN TURISMO (CURSO 2015-2016)

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID – CAMPUS DE COLMENAREJO.

1. Las políticas turísticas.

1. Introducción

- Ya se ha indicado la RELEVANCIA el TURISMO como ACTIVIDAD.
- Esta importancia justifica la existencia de POLÍTICAS en relación con esta materia.

2. ¿En qué consiste la política turística?

- **Política:** conjunto de decisiones por las que se fijan objetivos de interés general para una materia determinada, así como los instrumentos y actividades dirigidas a su consecución.
 - Dentro de la naturaleza multidisciplinar de las políticas públicas interesan aquí aquellas que tienen un efecto EN DERECHO.
 - Por la materia – POLÍTICAS PÚBLICAS.
- **3. Contenido:**
 - Marco constitucional del turismo
 - Organización de la Administración Turísticas.
 - Políticas turísticas.

2. Marco constitucional de la actividad turística.

A. ¿La relevancia económica, social y cultural del turismo justifica una presencia del Turismo en la Constitución?

B. ¿Qué es una Constitución?

- Es una **norma jurídica**.
- Su función fundamental es la **regulación/ limitación del poder**.
 - Define la forma del Estado.
 - Distribuye el poder entre los distintos órganos.
 - Regula cómo se producen las normas.
 - Programa la actividad de los poderes públicos.
 - Reconoce derechos a los ciudadanos – derechos fundamentales y constitucionales.
 - Es la **norma superior dentro del ordenamiento jurídico**.

C. Elementos de interés: (1) ¿se reconoce un derecho al turismo?; (2) ¿se dan objetivos a los poderes públicos en esta materia?; (3) ¿se distribuyen responsabilidades en relación con el sector?



3. ¿Existe un derecho constitucional al turismo?

La Constitución reconoce distintos tipos de derechos a los ciudadanos:

- Derechos y libertades fundamentales: (1) Recogidos en la Sección 1ª, Capítulo 2º, del Título I de la Constitución; (2) protección como los derechos y libertades públicas + pero su desarrollo sólo puede hacerse por Ley Orgánica (mayoría absoluta del Congreso y recurso de amparo (más el derecho a la igualdad y la objeción de conciencia).
- Derechos y libertades públicas (1) Capítulo 2ª, Título I de la Constitución; (2) Régimen de protección: reserva de ley respecto de su regulación que debe respetar su núcleo esencial, (2) pueden esgrimirse directamente ante los Tribunales.
- Principios rectores de la política económica y social: (1) inspiran la actividad legislativa y judicial, (2) sólo pueden exigirse a los Tribunales en la medida que establezcan las leyes que los desarrollan, sin perjuicio de su conexión con otros derechos constitucionales, (3) tienen la fuerza y valor de la Constitución
- Otros derechos y deberes constitucionales: (1) tienen la fuerza y el valor de la Constitución; (2) pueden ser exigidos en los términos de su reconocimiento constitucional.

En el texto constitucional no se reconoce un derecho al turismo, en ninguna de sus modalidades – ello puede deberse a:

- La dificultad de definición de la actividad y de reflexión sobre los bienes jurídicos asociados a esta actividad.
- La naturaleza sofisticada de este “derecho” nacido en sociedades con un determinado nivel de desarrollo.
- Accesoriedad respecto de otros derechos y actividades de relevancia constitucional.

PERO SÍ RECONOCE DERECHOS E INTERESES VINCULADOS AL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.

Sin embargo, si se establece un Derecho al Turismo en el Código Ético Mundial del Turismo que dice:



4. Derechos y principio constitucionales relacionados con el turismo.

INTRODUCCIÓN: La falta de un reconocimiento expreso del derecho al turismo no significa la ausencia de derechos y principios que condicionan la actividad y las políticas turísticas

DERECHOS CONSTITUCIONALES Y DIGNIDAD DE LA PERSONA.

- Los generales derivados de la idea de dignidad humana que fundamenta la constitución (10 CE, 1 CDFUE) y la situación de vulnerabilidad (nacionalidad, desplazamiento, etc.).
- Derechos conexos: (1) libertad ambulatoria (19 CE, 45.1 CDFUE); (2) descanso necesario, limitación de la de la jornada labora, vacaciones periódicas (40.2 CE; 31.1 CDFUE); (2) otros derechos: de acceso a la cultura (22 CE), medio ambiente (45.1 CE), a la salud.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS.

- Política relacionadas con el descanso (40.2 CE).
- Protección de la salud, educación física, deporte y ocio (43.3 CE)
- Política de consumidores y usuarios (51 CE; 38 CDFUE)
- Principios relacionados con la actividad económica (remisión)



El derecho al turismo en el CÓDIGO ÉTICO MUNDIAL PARA EL TURISMO adoptado por la resolución A/RES/406(XIII) de la decimotercera Asamblea General de la OMT (Santiago de Chile, 27 de diciembre-1 de octubre de 1999).

1. La posibilidad de acceso directo y personal al descubrimiento de las riquezas de nuestro mundo constituirá un derecho abierto por igual a todos los habitantes de nuestro planeta. La participación cada vez más difundida en el turismo nacional e internacional debe entenderse como una de las mejores expresiones posibles del continuo crecimiento del tiempo libre, y no se le opondrá obstáculo ninguno.

2. El derecho al turismo para todos debe entenderse como **consecuencia del derecho al descanso y al ocio**, y en particular a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones pagadas periódicas, que se garantiza en el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 7.d del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. Con el apoyo de las autoridades públicas, se desarrollará el turismo social, en particular el turismo asociativo, que permite el acceso de la mayoría de los ciudadanos al ocio, a los viajes y a las vacaciones.

4. Se fomentará y se facilitará el turismo de las familias, de los jóvenes y de los estudiantes, de las personas mayores y de



5. La organización del Estado y la distribución de competencias

¿A quienes corresponde la elaboración de las políticas públicas turísticas? – Esto depende de la distribución de competencias [ORGANIZACIÓN DEL ESTADO]

La Organización (Territorial) del Estado

- Caracteres generales.
 - España es un Estado Unitario
 - Descentralizado territorialmente
 - Comunidades Autónomas y
 - Administraciones Locales.
 - Unidad, autonomía y solidaridad.
- Abierto al ordenamiento supranacional
 - Procesos de integración
 - Derecho Internacional Público.
- Los criterios de distribución de competencias.
 - España
 - El principio de autonomía.
 - La diferente estructura de los niveles: la competencia legislativa.
 - La definición de las competencias / funciones.
 - Unión Europea: atribución, subsidiaridad y proporcionalidad.



6. Distribución constitucional del competencias en materia de turismo.

Competencias del Estado.

- Carece de una reserva específica en el artículo 149.1 CE – posibilidad de asunción con carácter exclusivo por parte de las CCAA.
- Tiene importantes títulos concurrentes: (1) inmigración (149.1.2 CE); (2) relaciones internacionales (149.1.3 CE); (3) legislación mercantil, laboral y civil (149.16 a 8 CE); (4) aduanas y comercio exterior (149.1.10 CE); (5) Moneda y control de cambios (art. 149.1.11 CE); (6) Bases y coordinación de la planificación de la actividad económica (149.1.13 CE); (7) Bases sobre la protección del Medio ambiente (149.1.22 CE); (8) Infraestructuras de interés general (149.1.20, 21 y 24 CE); (9) Defensa del Patrimonio Histórico (149.1.28 CE); (10) Sistema nacional de títulos profesionales (149.1.30 CE)

Competencias de las CCAA:

- El artículo 148.1 CE: asunción de competencias de promoción y ordenación.
- La competencia de las Comunidades Autónomas.
- Los problemas derivados de la concurrencia de títulos competenciales.

Competencias de las Corporaciones Locales.

- Las Administraciones locales: caracteres generales y entidades que la integran.
- La definición de las competencias las Corporaciones Locales
 - La autonomía Local.
 - Competencias propias en materia de Turismo
 - Turismo
 - Competencias relacionadas.
- El impacto de la reforma de la planta de régimen local español en la distribución de competencias turísticas.



7. Las Competencias de la Unión Europea

A. Introducción a la Unión Europea.

- Formación y naturaleza de la Unión Europea,
- La organización de la Unión Europea.
- El Derecho comunitario y sus relaciones con el derecho nacional.

B. Las competencias de la Unión Europea en General.

- Principios del reparto de competencias: atribución, subsidiariedad, proporcionalidad.
- Las competencias: (1) exclusivas, (2) concurrentes

C. El Turismo como competencia de la Unión Europea.

- Art. 6 TFUE: La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:.... d) el turismo”
- Art. 195 TFUE
 - 1. La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.
 - Con este fin, la Unión tendrá por objetivo:
 - a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector;
 - b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.
 - 2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

D. Políticas concurrentes de la Unión Europea en relación con el turismo



8. La Administración Turística

Las políticas turísticas se establecen se ejecutan por la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – la que se especializa en las políticas turísticas = ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA.

- Multiplicidad de las Administraciones con competencia turística.
- Tienen un estatuto común

INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Organización y actividad
- Forma parte del Ejecutivo (art. 97 CE): (1) Junto con el Gobierno al que está subordinada y Relaciones con otros Poderes del Estado (legalidad, control)
- Tiene un estatuto constitucional propio (arts. 103 y 106 CE): (1) servicio objetivo de los intereses generales; (2) sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (actividad, organización, medios); (3) Principio de eficacia; (4) sujeción pleno al control judicial y (5) régimen de responsabilidad.

TIPOS DE ACTIVIDAD

- JURIDICIDAD: (1) Actividad material; (2) Actividad formal o jurídica: poco formalizada y formalizada – procedimiento.
- Eficacia
 - Respeto de derechos: (1) Normas / disposiciones – Principio de legalidad; (2) Actos: Unilaterales, Bilaterales – contratos, convenios, negocios
 - Respeto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos: favorables, desfavorables
- Uso de la coacción: Intervención (coacción), fomento (sin coacción), prestación, fomento



9. La Organización Administrativa

1. La Administración es una organización

2. Formas de Administraciones Públicas (personificadas)

- Las Administraciones públicas tienen personalidad jurídica única (cada una)
- Distinción: (1) Administraciones Públicas (Territoriales) = Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales; (2) Administraciones públicas instrumentales: Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales, Agencias, Sociedades públicas y Fundaciones
- Mecanismo de colaboración: (1) con otras Administraciones (convenios, consorcios, etc.); (2) particulares (contrato, subvención, etc.)
- El sistema de las Administraciones Públicas
 - Se organizan alrededor de las Administraciones Públicas territoriales – relaciones de instrumentalidad y control respecto de sus administraciones institucionales
 - Gozan de autonomía (artículo 137 CE)
- La Administración de la Unión Europea: (1) tiene una organización administrativa propia; (2) su actividad se desarrolla a través de los Estados miembros.

3. Organización interna

- Los órganos: son unidades funcionales organizados bajo la jefatura del titular del órgano que desarrollan una competencia
- La competencia: son las tareas que producen efectos jurídicos (frente a terceros o condicionan la validez de la actuación)
- Los principios de organización: jerarquía, descentralización y desconcentración, coordinación. La autonomía.

10. Órganos de Coordinación

1. SON ÓRGANOS QUE TRABAJAN A NIVEL GENERAL PARA COORDINAR LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES ESTATAL, AUTONÓMICA Y LOCAL.

2. CONFERENCIA SECTORIAL DEL TURISMO.

- Composición: representantes de la AGE y de las CCAA
- Funciones: Colaboración entre las AAPP intercambiando puntos de vista, Definir proyectos normativos, Intercambiar experiencias, Elaborar proyectos comunes, Participar en la formulación de planes estatales,
- Acciones: Conferencia de marzo de 2012 del Hierro, Turismo interior, Turismo gastronómico, Criterios de valoración y del calendario de las convocatorias y tramitación de préstamos con cargo al Fondo Financiero del Estado para la Modernización de Infraestructuras Turísticas para 2012 y 2013

3. CONSEJO ESPAÑOL DEL TURISMO

- Regulado por Real Decreto 719/2005, 20 de junio es un órgano colegiado, asesor, adscrito a la SET.
- Composición: Preside el Ministro de ITE; Representantes de las CCAA; Representantes de los entes locales; Representantes del sector turístico empresarial; Representantes de las Cámaras de Comercio; Organizaciones sindicales; Profesionales de reconocido prestigio.
- Funciones:
 - Informar, con carácter preceptivo, los criterios básicos y líneas generales de los proyectos y planes de promoción para la comercialización exterior del turismo.
 - Informar sobre los planes de mejora de las condiciones de España como destino turístico.

11. La Administración Turística estatal

LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- Principios de organización de la AGE: (1) se ubica en el ejecutivo, (2) bajo la dirección de Gobierno
- Estructura
 - El Gobierno: (1) Org. Unipersonales: Presidente del Gobierno y Ministros; (2) Org., Colegiados: Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión General de Subsecretarios y Secretarios de Estado
 - Organización central: (1) El Departamento: órgano complejo que bajo la dirección de un Ministro desarrolla una competencia sobre un sector de la actividad; (2) Órganos Unipersonales: Ministro, Secretario de Estado, Subsecretario, Secretarios Generales, Directores Generales, Secretario Genral Técnico y Subdirectores generales; (3) Órganos Colegiados
 - Organización Periférica (desarrolla la competencias del Estado en ámbitos territoriales determinados): (1) Delegaciones del Gobierno y (2) subdelegaciones del Gobierno (3) otros
 - Organización instrumental: Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales, Sociedades estatales, Fundaciones Estatales, Agencias Estatales, Administraciones reguladoras.
- La Administración Turística estatal: Consejo de Ministros, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Comisión Interministerial de Turismo.

12. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

MINISTERIO DE INDUSTRIA ENERGÍA Y TURISMO (Real Decreto 1823/11, 21 de diciembre, de reestructuración de los departamentos ministeriales. Real Decreto 344/2012, de 10 de febrero, que desarrolla la estructura orgánica del MIET)

SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO

- Funciones: cuantas acciones sean precisas para la definición, desarrollo, coordinación y ejecución de las políticas turísticas del Estado, sin perjuicio de las competencias de la Comisión Interministerial de Turismo, así como las relaciones turísticas institucionales de la Administración General del Estado con organizaciones internacionales, públicas o privadas, y la cooperación turística internacional, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Órganos adscritos
 - Instituto de Turismo de España.
 - Gabinete, cuyo Director ostenta el rango de Subdirector General
 - Para el asesoramiento jurídico de la Secretaría de Estado de Turismo existirá una Abogacía del Estado.

13. Comisión Interministerial de Turismo

Creada Real Decreto 418/2012, de 24 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, por el que se crea la Comisión Interministerial de Turismo.

Composición: Presidida por el MITE y el Secretario es la S.E. Turismo. Vocales, con rango de Secretario de Estado o Subsecretario de los ministerios: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Competitividad, y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Funciones:

- La coordinación de las actuaciones de los diversos departamentos ministeriales y organismos de la Administración General del Estado, así como las entidades públicas dependientes o vinculadas a ella, cuando desarrollen actuaciones con incidencia en el sector turístico.
- El estudio y formulación de propuestas y planes de actuación integral en materia turística para el mejor cumplimiento de las directrices y objetivos fundamentales que se definan por el Gobierno.
- El informe o dictamen sobre proyectos y propuestas de alcance nacional, con repercusión en el turismo, que impliquen competencias de diversos departamentos y organismos, cuando les sea requerido por el Gobierno.



14. TURESPAÑA (Instituto de turismo de España)

Regulado por Real Decreto 561/2009, 8 de abril, es un organismo autónomo adscrito a la SET (<http://www.tourspain.es/es-es/Paginas/index.aspx>).

Organización: <http://www.tourspain.es/es-es/Conozcanos/Paginas/Organigrama.aspx>

Funciones: (1) Cooperación y coordinación turística entre la AGE, CCAA, entes locales, otros departamentos ministeriales ya gentes privados.; (2) Planificación y programación; (3) Relaciones y cooperación turística internacional. El papel del Ministerio de Rel. Exteriores y del Min. De Comercio exterior (empresas turísticas españolas en el extranjero); (4) Promoción internacional del turismo español; (5) Gestión y explotación de los establecimientos turísticos que tenga encomendados (su relación con Paradores: estrategia de inversión); (6) Investigación; (7) Impulso a la modernización

Órganos adscritos:

- Consejerías de turismo en las Misiones diplomáticas permanentes de España. Promoción, comercialización y difusión de los productos turísticos españoles (<http://www.tourspain.es/es-es/Conozcanos/Paginas/Organigrama.aspx?idEnt=1207>)
- Instituto de Estudios Turísticos: Organismo autónomo. Investigación de los factores que inciden sobre el turismo, elaboración y difusión de estadísticas. (<http://www.iet.tourspain.es/es-es/elinstituto/informaciongeneral/paginas/default.aspx>)
- Sociedad Estatal de Paradores: sociedad anónima de capital público que explota la red de paradores (<http://www.parador.es/es/>).
- Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las tecnologías turísticas (SEGITTUR): sociedad anónima de capital público. Es la responsable de impulsar la innovación (I+D+i) en el sector turístico español, tanto en el sector público (nuevos modelos y canales de promoción, gestión y creación de destinos inteligentes, etc.) como en el sector privado (apoyo a emprendedores, nuevos modelos de gestión sostenible y más competitivo, exportación de tecnología turística española). <http://www.segittur.es/es/inicio/index.html>



15 Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

CARACTERES GENERALES

- Las CCAA son las que tienen competencias en materia de turismo
- Las Administraciones de las CCAA se integran en el ejecutivo
- Se regulan en los Estatutos y leyes autonómicas.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA EN LAS CCAA

- Administración Pública
 - Consejo de Gobierno
 - Departamentos autonómicos con competencia – Consejería. Normalmente asociado a Comercio, Cultura u Ordenación Territorial. Sólo en canarias y Valencia tienen una Consejería específica.
 - Periférica: CCAA pluriprovinciales tienen delegados.
 - Consultivos: "Consejo Consultivo de Turismo".
- Administración instrumental de las CCAA
 - Sociedades públicas
 - Turismo andaluz S.A
 - Turgalicia S.A
 - Instituto de promoción turística de Castilla la Mancha S.A
 - Entidades de derecho público.
 - Agencia valenciana del turismo
 - Agencia catalana del turismo
 - Observatorios de Turismo
 - Cataluña y Canarias

16. Administración local

Características de la Administración local

- Son Administraciones
- Dotadas de Autonomía
- Comprenden varios Niveles:
 - Básicos: Municipio, Provincia e Isla
 - Derivados
- Organización
 - Gobierno: Concejales, Alcalde, Pleno, Junta de Gobierno
 - Administración

Administración Turística local

- Los Ayuntamientos tiene competencia en materia de turismo

Organización

- Central Concejalías, generalmente asociadas a deportes, ferias, etc.
- Instrumental:
 - Patronatos de Turismo, Fundaciones públicas.
 - Observatorios
 - Oficinas municipales o provinciales de información turística: dependen de la Diputación o de la Concejalía.

17. La Organización de la Unión Europea

1. Las características de la Unión Europea:

- Instituciones de la Unión Europea: - El Parlamento Europeo, - El Consejo Europeo, - El Consejo, - La Comisión Europea, - El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, - El Banco Central Europeo, - El Tribunal de Cuentas.

2. Organización Administrativa

- Consejo - Comisión Europea - Agencias

3. La Administración Turística europea – Comisaría de Industria – Dirección General.

18. LAS POLÍTICAS TURÍSTICAS ESPAÑOLAS

1. EL PLAN NACIONAL E INTEGRAL DEL TURISMO:

- Aspectos fundamentales: Liderazgo del Gobierno de la Nación, colaboración público-privada, marco y estructura institucional, “como destino al servicio del turista”
- Estructura: Diagnóstico, situación futura deseada, objetivos específicos – medidas e instrumentos de coordinación
- Objetivos: (1) incrementar la calidad turística y su rentabilidad; (2) generar empleo de calidad; (3) impulsar la unidad del mercado; (4) mejorar el posicionamiento internacional; (5) mejorar la cohesión y notoriedad de la marca España; (6) favorecer la corresponsabilidad público-privada; (7) Fomentar la desestacionalización del turismo.
- Instrumentos: (A) impulsar el conocimiento el emprendimiento y la formación; (B) Mejorar la oferta turística; (C) Diversificar la demanda.
- Medidas: 28 alrededor de ejes: 1) Fuerza de la marca España, 2) orientación al cliente, 3) Oferta y destinos, 4) Alineamiento de los actores público-privados, 5) conocimiento, 6) Talento y emprendeduría.

2. PLANES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE DESARROLLO Y MEJORA.

3. LA UNIÓN EUROPEA

Nota aclaratoria

- 1.- Estas transparencias son un instrumento de apoyo a la explicación y al estudio pero no sustituyen a la bibliografía y lecturas que se recomiendan en la guía de la asignatura.
- 2.- Son complementarias con el OpenCourseWare realizado por la Profesora Pedraza que se publican junto con estas transparencias.

