

## REFLEXIONES EN TORNO A UNA POLITICA COMUNITARIA DEL TURISMO

Por M.<sup>a</sup> ISABEL LIROLA DELGADO (\*)

### INTRODUCCIÓN

Desde 1982 las instituciones comunitarias han venido dedicando una continua y creciente atención al turismo. Se trata ciertamente de una actividad económica de primer orden. cuyos ingresos representan para la Comunidad aproximadamente el 5 por 100 del P. I. B. y un 8 por 100 del consumo privado, y que genera aproximadamente 5,5 millones de empleos.

Estas favorables perspectivas económicas se acompañan, además, de unos efectos políticos, sociales y culturales que justifican las acciones emprendidas, en la medida en que el turismo puede ser considerado como un factor de integración social que contribuye al establecimiento de unas relaciones más estrechas entre los Estados miembros (2). Más aún, el turismo, componente

---

(\*) Becaria del Ministerio de Educación y Ciencia (F. P. I.), Area de Derecho Internacional Público, Universidad de Santiago de Compostela.

(1) Recientemente el Parlamento Europeo ha instado a la Comisión a que declare a 1990 «Año Europeo del Viajero», PE, Resolución relativa a la facilitación, promoción y consolidación del turismo en la Comunidad Europea, de 22 de enero de 1988 (DOCE, núm. C 49 de 22-2-88). Además, es de esperar que tal como se acordó en una reunión celebrada en Glücksburg (RFA) durante los días 6, 7 y 8 de mayo de 1988, tenga lugar durante la presidencia griega una sesión formal del Consejo «Turismo».

(2) En este sentido, ver SIDJANSKI: «L'Europe des communications et des échanges: le tourisme en tant qu'indicateur d'intégration», en *Tourisme et intégration* (sous la direction de CEREXHE avec la collaboration de GIORGAS), Ed. Ciacio, Louvain, 1985, págs. 46-34.

de la calidad de vida del ciudadano europeo, se configura como un derecho al ocio y a la expansión, a decir u organizar el tiempo libre, que se proyecta también sobre los sectores menos favorecidos de la población.

La acción emprendida al efecto ha girado en torno a las dos comunicaciones presentadas por la Comisión que, en el marco del proceso decisorio comunitario, han dado lugar a la actividad del Parlamento y del Comité económico y social, a través de informes y dictámenes, hasta la toma de posición final del Consejo (3).

De la lectura conjunta de estos documentos se desprenden una serie de datos que pueden favorecer la reflexión, teniendo en cuenta la especial relación del tema con el mercado único en el horizonte de 1992.

En primer lugar, cabe preguntarse sobre la calificación formal que merece la acción emprendida sobre la base del art. 235 del Tratado de Roma, así como el desarrollo que pueda alcanzar en el estado actual de la integración europea.

En segundo lugar, trataremos de delimitar su contenido material a partir de los objetivos que esta acción persigue.

#### A) POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE TURISMO

##### a) *Acción comunitaria en materia de turismo*

La acción comunitaria en materia de turismo se ha desarrollado tomando como punto de partida una concepción global del turismo que considera a éste parte integrante de la vida económica y social de la Comunidad. A la vez se reconoce su carácter de fenómeno *sui generis* sometido a una leyes

---

(3) La Comisión presentó en 1982 la comunicación «Premières orientations pour une politique communautaire du tourisme», COM (82) 385,, que, después del consiguiente dictamen del Parlamento Europeo (*JOCE*, núm. C 10, de 16-1-84) y del Comité Económico y Social (*JOCE*, núm. C 385, de 31-12-83), dio lugar a la «Résolution du Conseil du 10<sup>e</sup> Avril 1984 concernant une politique communautaire du tourisme» (*JOCE*, núm. C 115, de 30-4-84).

En 1986 la Comisión presentó nuevamente una comunicación en materia de turismo bajo el título «Acción comunitaria en el sector del turismo» (*Bol. CE*, Sup. 4/86). Las propuestas contenidas en este documento se aprobaron por el Consejo el 22 de diciembre de 1986 (*DOCE*, núm. L 384, de 31-12-86). Ver dictamen del PE (*DOCE*, núm. C 7, de 12-1-87) y del CES (*DOCE*, núm. C 328, de 22-12-86).

específicas y caracterizado por una dinámica y unos problemas que le son propios (4).

Se ha señalado que esta acción contribuye a la realización de los objetivos de integración definidos en el art. 2 del TCEE, «promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, así como unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran (5).

No obstante, la acción comunitaria persigue también unos objetivos propios, tímidamente apuntados en el documento «Premières orientations pour une politique communautaire du tourisme» y ya claramente definidos en la «Acción comunitaria en materia de turismo», que pueden enunciarse así:

- I. Facilitar el turismo dentro de la Comunidad.
- II. Distribuir mejor el turismo en el tiempo y en el espacio.
- III. Orientar mejor las intervenciones de los instrumentos financieros comunitarios.
- IV. Proteger e informar mejor a los turistas.
- V. Mejorar el contexto de trabajo de las profesiones turísticas.
- VI. Conocer mejor la problemática del sector y organizar la consulta y la cooperación (5).

En la medida en que el término «acción» reviste en el marco del Derecho comunitario una gran inconcreción, parece necesario incorporar unos criterios de diferenciación que permitan delimitar con más claridad a qué clase de acción se está haciendo referencia. Así, siguiendo los propuestos por WALLACE, examinaremos en primer lugar la extensión de la participación comunitaria, en segundo lugar el tipo de instrumento utilizado en su desarrollo, para, finalmente, ver la importancia de las políticas nacionales de los Estados miembros (7).

---

(4) Ver PE, Rapport CIEHOFF, Doc. PE 1-816/83, pág. 18.

(5) Résolution du Conseil, 1983, cit.

(6) Se recogen con idéntica formulación en el «Programa de la Comisión para 1988», *Bol. CE*, Supl. 1/88, pág. 67.

(7) La clasificación a la que se hace referencia es la propuesta por H. WALLACE en «Negotiation, Conflict and Compromise. The Elusive Pursuit of Common Policies», *Policy Making in the European Community*, 2.ª Edition, John Wiley and Sons Ltd., London, 1983, pág. 43.

1) Por lo que se refiere a la *extensión de la participación comunitaria*, la actuación de la Comisión ha girado en torno a la coordinación y a la consulta. Así, esta institución formula propuestas concretas, orientadas a llevar a cabo acciones prioritarias dentro de un esquema global, tomando como base las consultas efectuadas entre los Estados miembros. Para ello cuenta con un procedimiento específico de consulta y de coordinación en el ámbito del turismo que establece la creación de un *Comité consultivo* en el sector (8). Formado exclusivamente por miembros designados por cada Estado miembro, el Comité funciona como pieza clave del procedimiento decisorio en materia de turismo, promoviendo los intercambios de información, las consultas y, cuando proceda, la cooperación, especialmente la orientada a la prestación de servicios a los turistas. Para cumplir este objetivo, está prevista la celebración de reuniones semestrales en las que se procede a un intercambio de pareceres sobre la base de los informes presentados anualmente por los Estados miembros o se examinan cuestiones de interés común (9).

Además, la Comisión lleva a cabo una labor de coordinación de las acciones y los instrumentos comunitarios aplicables al desarrollo del turismo, especialmente de los medios disponibles para promover las actividades turísticas (10). Tanto en las tareas de consulta como en las de coordinación, la

---

(8) Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1986 por la que establece un procedimiento de consulta y coordinación en el ámbito del turismo (DOCE, núm. L 384, de 31-12-86).

(9) La creación de este Comité había sido sugerida por el Comité Económico y Social como un Comité que, constituido por profesionales, actuase como intermediario ante las instancias de la Comunidad (CES, Dictamen, 1986, cit., pág. 1). Posteriormente, el Parlamento lo introdujo como una modificación al texto propuesto por la Comisión de la Decisión sobre un procedimiento de consulta y coordinación en el ámbito del turismo, cuyo objeto sería apoyar la labor de la Comisión, quien lo presidiría, y en cuya composición figurarían representantes de los Estados miembros y expertos de los grupos interesados en el turismo, organizaciones protectoras de la naturaleza y del medio ambiente y sindicatos de la industria del turismo (Texto modificado por el Parlamento Europeo sobre una decisión del Consejo por la que se crea un procedimiento de consulta y coordinación en el ámbito del turismo, DOCE, núm. C 7, de 12-1-87).

(10) «Sin querer privilegiar este sector respecto a otros, la Comisión se propone, en colaboración con otros Estados miembros, orientar mejor la utilización de los medios financieros existentes para el turismo, especialmente en el sentido de un mejor reparto geográfico y estacional», COM, «Acción Comunitaria», cit., pág. 12. Hay que señalar, además, que la financiación de los proyectos en materia turística está principalmente relacionada con la política agrícola, regional y social y los fondos estructurales con los que dichas políticas cuentan.

Comisión ofrece un foro común o *clearing house* en el que se promueve el diálogo y la consulta, no sólo entre los Estados miembros, sino también con expertos, asociaciones de consumidores, organizaciones protectoras de la naturaleza y del medio ambiente, y sindicatos de la industria del turismo (11).

En cualquier caso, la determinación del alcance de esta acción corresponde al Consejo, en la medida en que el progreso más o menos rápido de la construcción europea no depende de reglas jurídicas rígidas, sino del interés y de la voluntad común de los Estados miembros.

En este sentido hay que señalar que, pese a la existencia de políticas nacionales de turismo adaptadas a las circunstancias y a los problemas particulares de cada uno de los Estados miembros, las posiciones en el seno del Consejo se han venido alcanzando sin dificultad, puesto que se trata de un tema en el que existe una convicción general sobre su importancia (12).

2) Atendiendo al *tipo de instrumentos utilizados* en el desarrollo de esta acción, se pone de manifiesto que en la mayoría de las ocasiones son de carácter no vinculante (Comunicaciones de la Comisión y Resoluciones y Recomendaciones del Consejo). El Parlamento Europeo, por su parte, ha emitido una serie de Resoluciones en las que a menudo se contienen propuestas que van más allá de lo que puede llevarse a cabo en el momento actual de la integración, pero que se corresponden con la naturaleza de la institución que las emite, y que a partir del Acta Unica pueden comenzar a valorarse en ciertos casos más a la luz de la cooperación que de la mera consulta (13). Los informes y dictámenes formulados por el CES tienen especial valor, en la medida en que se benefician de la participación de ex-

---

Dentro de las actividades de promoción del turismo comunitario llevadas a cabo por la Comisión, es de mencionar la proyectada campaña publicitaria destinada a fomentar el turismo en temporada baja dentro de la Comunidad. Ver «Iniciativas comunitarias en materia de turismo» (DOCE, núm. C 182, de 12-7-88).

(11) Así se ha destacado por O'HAGAN (director), SCOTT y WALDRON en *The Tourism industry and the tourism policies of the twelve member states of the Community* (Informe presentado a instancias de la Comisión, DG VII, División núm. 4, «Turismo», Bruselas, 1986, pág. 69). En esta misma línea la Comisión organizó una Conferencia titulada «The Tourism Sector in the EEC Horizon 1992», los días 23 y 24 de noviembre de 1987, en Bruselas, con participación de todos los grupos interesados en el sector.

(12) En este sentido, las tres propuestas contenidas en la «Acción Comunitaria» pasaron sin discusión como punto A.

(13) Ver notas 1 y 3.

ertos y recogen las sugerencias de las diferentes categorías socioprofesionales del sector turístico (14).

Bien es verdad que en algunos temas, como el de la seguridad o la información del turista en los hoteles, se podrían haber alcanzado soluciones jurídicamente vinculantes en lugar de las recomendaciones de hecho aprobadas. No hay que olvidar, no obstante, las dificultades que suponen las diferencias existentes en las regulaciones de los Estados miembros, así como el carácter técnico del tema (15). En la práctica, el único instrumento vinculante es la ya mencionada Decisión del Consejo por la que se establece un procedimiento de consulta y coordinación en el ámbito del turismo, considerada como la base jurídica del desarrollo de la acción comunitaria en materia de turismo. No obstante, en el texto final han desaparecido las referencias a la coordinación en favor de la consulta, que se considera medio útil para facilitar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión (16).

) Con respecto a *la importancia de las políticas turísticas nacionales*, existen fuertes competencias nacionales que se corresponden con el interés que para las economías de algunos Estados miembros (piénsese en España) representan los ingresos procedentes del turismo. Por ello, el Consejo apuntó la necesidad de respetar, en el desarrollo de una acción comunitaria en materia de turismo, las particularidades nacionales de las políticas de los Estados miembros y los compromisos internacionales por ellos asumidos (17).

Estas políticas nacionales dependen, a su vez, de los distintos sistemas institucionales de los Estados miembros, en la medida en que en algunos países de estructura compleja (Alemania, Bélgica, España, entre otros) las competencias en materia de turismo se han dejado siquiera parcialmente en manos de entes descentralizados mientras que en otros (Grecia, Portugal, Dinamarca...) se retienen en manos de los poderes centrales (18).

---

(14) Ver nota 3.

(15) Así se puso de manifiesto por el señor Nicolás Moussis, jefe de la división núm. 4, «Turismo», DG VII, en el transcurso de una charla mantenida con la autora de esta nota el 18-XII-1987.

(16) Cfr. la propuesta (DOCE, núm. 114, de 14-5-86) con el texto final.

(17) «Le Conseil... invite la Commission à lui faire des propositions dans le domaine du tourisme, basées notamment sur les consultations des Etats membres mentionnées ci-avant et respectant les particularités des politiques nationales et les engagements internationaux des Etats membres», Consejo, Résolution, 1984, cit.

(18) Ver en O'HAGAN y otros, *The Tourism industry...*, op. cit., págs. 59 y sigs., un estudio sobre las políticas nacionales de los doce Estados miembros.

En el caso español —y a modo ejemplificativo—, la atribución constitucional y posterior asunción estatutaria de la promoción y ordenación del turismo en los respectivos ámbitos territoriales por las Comunidades Autónomas, ha planteado ya conflictos competenciales en la medida en que la actividad turística adopta fácilmente una proyección exterior (19). Así, el desarrollo de una acción comunitaria en esta materia tiene que tener en cuenta el entramado de intereses concurrentes y los distintos campos de acción que resultan: comunitario, nacional y regional.

#### b) *Principio de subsidiaridad*

A la luz del examen anterior, parece ponerse en evidencia que la acción emprendida ha consistido inicialmente en una acción de consulta entre los distintos gobiernos en este tema de interés común con el propósito de coordinar las políticas nacionales, adaptadas a las situaciones particulares de cada uno de ellos, sin intentar resolver los problemas que se tratan mejor a nivel nacional o regional (20).

Parece, por tanto, que la Comunidad se ha limitado, por el momento, a aquellos objetivos que pueden conseguirse mejor con una acción comunitaria, y en este sentido se han manifestado las instituciones comunitarias, especialmente el Consejo (21).

Una acción formulada según el principio de subsidiariedad se corresponderá con una política de las llamadas *comunitarias*, entendidas como aquellas que enmarcan y complementan a las políticas nacionales, a diferencia de las políticas comunes, que sustituyen a las políticas nacionales en sus elementos esenciales (22). En este sentido, como señala la Comisión, cuando hablamos

---

(19) Desde una perspectiva general, M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y de las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de la Universidad de Vitoria-Gasteiz*, 1986. Bilbao, 1987, páginas 284-289.

(20) COM, «Premières orientations...», cit., pág. 11, y MOUSSIS «Vers une politique communautaire du tourisme», en *Revue du Marché Commun*, núm. 266, avril 1983, pág. 204.

(21) COM, «Premières orientations...», ibíd.; PE, Rapport D1 816/83, cit., pág. 18; CES, Avis, 1983, cit., pág. 52, y CONSEJO, Résolution, 1984, cit., pág. 1.

(22) A la diferencia entre «política comunitaria» y «política común» se ha referido N. Moussis en *Les politiques de la Communauté économique européenne*, Ed. Dalloz, París, 1982, pág. 3.

de hacerse cargo a nivel comunitario, no estamos hablando de una concentración ni de una centralización de decisiones, sino de disponer de unas políticas comunitarias que sirvan para completar la necesaria actividad de las políticas nacionales y regionales (23). En el caso del turismo esto significa además una toma en consideración de la dimensión turística en el proceso de decisión o aplicación de las diferentes acciones comunitarias (24).

Todo ello sin perder de vista las limitaciones que en el desarrollo de esta política supone el requisito de la unanimidad exigido por el art. 235 y mantenido por el Acta Unica (25). Hay que tener en cuenta que el turismo se beneficia del objetivo señalado por este instrumento de adoptar las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que termina el 31 de diciembre de 1992 y que, por tanto, el mecanismo de la mayoría cualificada será suficiente en aquellos casos en que se trate de adoptar medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior (26).

Es de señalar, no obstante, que en el Acta Unica, en la que se recogen novedosamente otras políticas comunitarias, sustancialmente similares a la desplegable en materia de turismo (protección del medio ambiente y del consumidor, investigación y desarrollo tecnológico), no se hace mención del turismo (26 bis). En esta misma línea, el programa de trabajo de la Comisión para 1988 no ha considerado a éste dentro del apartado dedicado a las políticas complementarias, sino dentro de aquél en el que se trata de la sociedad

---

(23) *Bol. CE*, Sup. 1/88, cit., pág. 12.

(24) Téngase en cuenta que el turismo puede, a su vez, servir de catalizador para poner en marcha iniciativas en aquellos campos de actuación en los que la armonización de las legislaciones funciona de manera más lenta.

(25) Las críticas de la doctrina a este requisito antes del Acta Unica (ver MOUSSIS: *Les politiques de la Communauté...*, op. cit., pág. 33) se mantienen [así, DE RUYT (commentaire), *L'Acte Unique Européen*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1987, pág. 114].

(26) Art. 100 A del TCEE.

(26 bis) Se ha podido señalar la similitud existente entre el método utilizado en la formación de una política comunitaria de turismo y en la política de medio ambiente o de protección del consumidor. «La Commission dans sa communication reprend divers textes épars, des mesures fragmentaires, qu'il s'agisse de textes déjà adoptés et en vigueur, de propositions ou même de dispositions envisagées. Ces textes sont réunis et présentés en un ensemble cohérent qui peut constituer une politique d'ensemble». Ver *Revue trimestrielle de Droit Européen*, 1984, págs. 505-506.



europaea (27), lo que viene a reflejar el estado inicial de desarrollo de la política que contemplamos y la prudencia de la institución comunitaria a la hora de considerarla. Por eso, como señalábamos en la introducción, parece necesario determinar las posibles áreas de actuación de esta política, lo que nos permitirá llegar a una visión más ajustada de su alcance.

## B) PRINCIPALES ÁREAS DE ACTUACIÓN DE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DEL TURISMO

Para el propósito así descrito tomamos como punto de referencia los objetivos antes enunciados, que aluden claramente a dos temas: el turista y el mercado de servicios turísticos (25).

### a) *El turista*

Cuando se habla del turista se pueden distinguir dos planos, según se considere a éste desde la perspectiva del ciudadano europeo o desde la del receptor de servicios turísticos.

El primer plano alude al derecho a viajar con fines no migratorios y parte de una serie de reflexiones sobre la necesidad de materializar una Comunidad Europea viva para el ciudadano europeo (29). Las iniciativas tomadas en esta materia han estado orientadas, entre otros fines, a la *suavización de los controles policiales y aduaneros en las fronteras de la Comunidad* (30). Pese a que con respecto a los controles policiales se han conseguido logros importantes, como la uniformización a escala comunitaria de algunos documentos (pasaporte, permiso de conducir) (31), las dificultades planteadas

---

(Ver *Bol. CE*, Sup. 1/88, cit., pág. 67.

(28) Ver nota 6.

(29) Con ocasión de la cumbre de Fontainebleu (25 y 26 de junio de 1984) prosperó la idea de crear un Comité *ad hoc*, Europa de los Ciudadanos, para proponer y coordinar las acciones que acerquen a la Comunidad a los pueblos europeos, adoptando medidas que refuercen su identidad y su imagen ante los ciudadanos y en el mundo.

(30) Sobre el desarrollo de este tema en el marco de la Europa de los Ciudadanos, ver *Bull. CE*, 6-1984, punto 6; *Bull. CE*, 3-1985, punto 7; *Bull. CE*, 11-1985, punto 2.1.37, y *Bull. CE*, 11-1986, punto 2.1.34.

(31) El tema aparece extensamente tratado en «Community Documents, Passports

hasta el momento ponen de manifiesto la existencia de fuertes competencias nacionales relacionadas con la lucha contra la delincuencia, la droga, el tráfico de armas y el terrorismo (32). En este marco de referencia parece situarse la excepción del nuevo art. 100 A en relación con la libre circulación de las personas, así como las declaraciones finales del Acta Unica (33).

Los controles aduaneros de los que son objeto los viajeros tienen su causa en las disparidades existentes en los sistemas de fiscalidad indirecta de los Estados miembros. En la medida en que constituyen un obstáculo fundamental para la consecución del mercado interior a 1992 (34), el sistema actual de las franquicias fiscales (35) desaparecerá mediante el acercamiento de las estructuras y de los tipos de los impuestos de consumo, tal como se expone en el plan de la Comisión que modifica la sexta directiva IVA (36).

El turista es, además, consumidor o receptor de servicios turísticos, y como tal en un mercado común debe no sólo estar en condiciones de reunir antes de su salida un máximo de informaciones concretas, sino también tener garantizado que su viaje transcurrirá sin inconvenientes, y sobre todo

---

and other identification Documents», KRÄMER: *Consumer Law*, Bruxelles, Ed. STORY-SCIENTIA, 1986, págs. 333 y sigs.

(32) El Consejo retiene sin aprobar desde 1984 una propuesta de directiva relativa a la facilitación de los controles y formalidades aplicables a los ciudadanos de los Estados miembros con motivo del paso de las fronteras intracomunitarias, COM (84) 749 final. Ver *Bull. CE*, 9-1984, punto 1.1.11.

(33) Las declaraciones a las que se hace referencia son la *Declaración general sobre los arts. 13 y 19* y la *Declaración política de los gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de las personas*. En este sentido hay que destacar la Decisión de la Comisión de 8 de junio de 1988, por la que se establece un procedimiento de notificación previa y de concertación sobre las políticas migratorias en relación con terceros países (*DOCE*, núm. L 183, de 14-7-88).

(34) Como ha señalado la Comisión, «Uno de los principales efectos del desaffo 1992 se sitúa en el ámbito fiscal porque los diferentes niveles de fiscalidad indirecta son aún demasiado importantes como para evitar el riesgo de distorsión y la pérdida de ingresos que ello representa para las tesorerías nacionales», *Bol. CE*, 718, 1987, punto 1.2.1.

(35) El régimen de *franquicias fiscales* permite al turista transportar en su equipaje personal bienes que no tengan carácter comercial y cuyo valor no supere un cierto límite (actualmente 350 Ecus), así como importar ciertas cantidades de productos altamente gravados, como el tabaco, las bebidas alcohólicas, los perfumes, el café y el té. Este sistema se ha revelado claramente insuficiente, especialmente en las zonas fronterizas de intenso tráfico comercial.

(36) COM (87) 320 final a 328 final.

que no se verá expuesto a riesgos que se deriven de una falta de información sobre sus derechos (37). Por tanto, la protección del turista debe extenderse frente a riesgos físicos, jurídicos y financieros. Los primeros aparecen siquiera parcialmente cubiertos por la posibilidad de que un nacional de un país comunitario, afiliado a la Seguridad Social de su país de residencia, pueda gozar de las prestaciones en especie del seguro de enfermedad en caso de necesidad inmediata. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que el uso de esta posibilidad no está generalizado y que es necesario agilizar los trámites administrativos requeridos para la obtención efectiva de las prestaciones (38).

Otro tema que deberá ser objeto de actividad comunitaria es el del aseguramiento del turista, a través de un planteamiento global que permita el establecimiento de un «seguro contra riesgos turísticos» que agrupe a la multiplicidad de seguros que hoy cubren al turista. Este sistema podría ofrecer un mínimo de cobertura, aplicable a todas las personas que viajan en el interior de la Comunidad, y un sistema que cubriese los riesgos adicionales (39).

Por lo que se refiere a la protección jurídica y financiera, la Comisión ha presentado una propuesta de recomendación a los Estados miembros para que firmen y ratifique el Convenio de La Haya destinado a facilitar el acceso a la justicia (40). Este Convenio extiende a los nacionales de otros Estados miembros el beneficio de la asistencia en materia civil y mercantil en cada Estado contratante en las mismas condiciones que si fueran nacionales de dicho Estado.

El alto grado de insatisfacción de los consumidores en el caso de los contratos de viaje de precio todo incluido (*à forfait*) ha dado lugar a una reciente propuesta de Directiva (41) en la que se prevé expresamente que en cada uno de los Estados miembros exista a disposición del consumidor un procedimiento rápido, eficaz y poco costoso para examinar las reclamaciones que no hayan podido resolverse amistosamente.

---

(37) COM, «Acción Comunitaria...», cit., pág. 13.

(38) KRÄMER: *Consumer Law*, op. cit., pág. 60.

(39) CES, Dictamen, 1986, cit., pág. 2.

(40) COM (86) 610.

(41) COM (88) 41 final. La terminología escogida, «viajes combinados», resulta novedosa y en cierta manera extraña, puesto que hasta ahora se venía utilizando el término «à forfait» o «precio todo incluido».

Es de señalar que en el paquete normativo sobre turismo aprobado en 1986 se contienen dos disposiciones orientadas a garantizar la seguridad y la información del turista en los hoteles, ya que éstos constituyen la forma de alojamiento más utilizado por los viajeros en sus desplazamientos turísticos (42).

b) *Mercado común de servicios turísticos*

El turismo, entendido como la producción de bienes turísticos, es una actividad perteneciente al sector terciario. Considerado como uno de los elementos más dinámicos de la economía mundial, susceptible aún de un gran desarrollo futuro, no es de extrañar que la Comisión opinase que la creación de un mercado común de servicios constituye una de las principales condiciones para el retorno a la prosperidad económica (43).

En el marco de una política comunitaria de turismo, las bases de un mercado común de servicios se configuran mediante los principios de libre establecimiento (art. 52 TCEE) y de libertad de prestación de servicios (art. 59 TCEE).

En este sentido, los derechos reconocidos en el Tratado son desde el final del período transitorio directamente exigibles, por lo que las directivas desarrolladas según los arts. 57 y 66 no crean derechos nuevos, sino que sirven para perfeccionar y definir las condiciones de su ejercicio (44). Precisamente el mantenimiento de las condiciones restrictivas en las legislaciones nacionales y la posibilidad de la exigibilidad directa de estas libertades ha permitido que el Tribunal de Justicia de las Comunidades establezca una nueva dimensión del principio de supremacía. En la sentencia de 15 de octubre de 1986, el Tribunal ha considerado que no es suficiente que los Estados dejen de aplicar la norma restrictiva (en el caso Italia subordinaba a la condición de reciprocidad o a la posesión de la nacionalidad italiana el

---

(42) Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1986, relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio (*DOCE*, núm. L 384, de 31-12-86), y Recomendación del Consejo de 22 de diciembre de 1986, relativa a la información normalizada en los hoteles existentes (*ibíd.*).

(43) COM (85) 310, La consecución del mercado interior, Libro Blanco de la Comisión para el Consejo Europeo, parágrafo 95.

(44) D. LASOK: *The Professions and Services in the European Economic Community*, Kluwer and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1986, pág. 38.

acceso a las diferentes profesiones en el ámbito del turismo, entre otros), sino que deben derogarla o modificarla (45).

No obstante, el ejercicio efectivo de estas libertades está condicionado por la libre circulación de los trabajadores en el sector turístico y por la libre circulación de capitales en su relación con las inversiones y los pagos por los servicios turísticos recibidos (46). Es de esperar, por tanto, la inminente publicación de los trabajos realizados por la Comisión y los Estados miembros, dirigidos a establecer la correspondencia de la formación profesional del nivel 2 (trabajadores cualificados) en los oficios de recepcionista, portero, empleado de almacén, ayudante doméstico, personal de restaurante, barman, cocinero y camarero (47).

En cuanto al tema de los movimientos de capital, la aprobación de la directiva del Consejo para la puesta en práctica del art. 67 del TCEE (48) creará en el contexto del Acta Unica un espacio financiero que permita el desarrollo de un mercado único de servicios turísticos (49).

#### CONSIDERACIONES FINALES

A la vista de todo lo expuesto, parece que puede considerarse que la acción comunitaria emprendida en materia de turismo a partir de una acción de consulta se configura como una política comunitaria muy inmadura o en una fase inicial de su desarrollo, que no supone por ahora una sustitución de las políticas nacionales existentes, sino una coordinación de las mismas

(45) A. MANGAS MARTÍN: «La obligación de derogar o modificar el Derecho interno compatible con el Derecho Comunitario. Evolución jurisprudencial», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 14, núm. 2, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, págs. 327 y sigs.

(46) PLENDER y PÉREZ SANTOS: *Introducción al Derecho Comunitario Europeo*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, págs. 160-186.

(47) Decisión del Consejo de 16 de julio de 1985, por la que se establece un procedimiento, que encarga a la Comisión de acuerdo con los Estados miembros de establecer la correspondencia de la formación profesional del nivel 2 (trabajadores cualificados), (*JOCE*, núm. L 199, de 31-7-85).

(48) Directiva del Consejo de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (*DOCE*, núm. L 178, de 8-7-88).

(49) Recientemente las organizaciones de consumidores han llamado la atención sobre las pérdidas en el valor de la moneda que supone el que adquirir una moneda extranjera en otro Estado miembro sea una compra y no un simple intercambio entre dos valores idénticos. Ver *EUROPE*, núm. 2061, de 11 y 12 de julio, 1988, pág. 6.

con incidencia propia en aquellos problemas que pueden ser abordados mejor desde una perspectiva comunitaria y cuyas posibilidades de convertirse en una política común son por el momento muy remotas.

En el desarrollo de esta política es de esperar que la Comisión continúe asumiendo el desarrollo de acciones promocionales que permitan subrayar la dimensión turística de Europa y valorar las acciones emprendidas por la Comunidad en este ámbito hasta la fecha. Así, la denominación de 1990 como «Año Europeo del Viajero» permitirá destacar la importancia del viaje intracomunitario como factor estabilizador para el desarrollo del turismo y promotor de la conciencia europea.

Sería conveniente, además, que la Comisión redacte y publique una «Carta del viajero» en la que se enumeren los siguientes derechos de los ciudadanos europeos:

- Seguridad Social y disposiciones relativas a la pensión.
- Derechos de asistencia médica y sanitaria.
- Derechos al establecimiento y a prestar servicios y derechos de quienes buscan trabajo.
- Derechos a la asistencia jurídica, acceso a la justicia y compensación.
- Derechos en lo que concierne a las adquisiciones libres de impuestos e IVA en las transferencias fronterizas de bienes personales.

No cabe duda de que la efectividad de esta «Carta del Viajero» debe ir acompañada de la presentación y adopción de propuestas concretas referentes a los temas señalados en el marco del calendario proporcionado por el Libro Blanco.

Paralelamente, no debe olvidarse la oportunidad que proporcionan las disposiciones del Acta Unica Europea relativas a la cohesión económica y social en aquellos puntos relacionados con la financiación de las actividades turísticas, especialmente en las regiones desfavorecidas.

En cualquier caso, parece que el balance de lo hasta ahora alcanzado en materia turística puede ser positivo para el avance en el proceso de integración europea.