



EL TURISMO

Desde diciembre de 2009, la Unión tiene competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Aunque el marco financiero plurianual 2021-2027 no prevé una línea presupuestaria específica para la política en el sector del turismo, el presupuesto para actividades turísticas se asignó, durante el período 2022-2023, en el marco del Programa para el Mercado Único.

BASE JURÍDICA

Artículo 6, letra d), y título XXII, artículo 195, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBJETIVOS

El sector turístico en la Unión Europea, entendido en sentido estricto (proveedores tradicionales de viajes y servicios turísticos), engloba a 2,3 millones de empresas, en su mayoría pequeñas y medianas empresas (pymes), y da trabajo a unos 12,3 millones de personas.

El turismo constituye una actividad económica importante en la Unión Europea, representa un 10 % de su PIB y tiene un amplio impacto en el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo social. Puede ser una poderosa herramienta para luchar contra el declive económico y el desempleo.

La política de la Unión tiene por objeto mantener la posición de Europa como destino turístico de primer orden y, al mismo tiempo, maximizar la contribución de este sector al crecimiento y al empleo, así como promover la cooperación entre los países de la Unión, en concreto a través del intercambio de buenas prácticas.

RESULTADOS

A. Política general

Desde 2001, la Comisión ha publicado varias comunicaciones, la más reciente de ellas en 2014, en las que establece sus directrices políticas para el desarrollo del sector turístico. Se trata de las siguientes:

- Comunicación [COM\(2007\)0621](#), de 19 de octubre de 2007 —[Agenda por un turismo europeo sostenible y competitivo](#)—, en la que se expone cómo el desarrollo sostenible puede garantizar la competitividad a largo plazo del turismo y se anuncian acciones preparatorias trienales.



- Comunicación [COM\(2010\)0352](#), de 30 de junio de 2010 —[Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo](#)—, en la que se analizan los factores que determinan la competitividad del sector turístico europeo y los obstáculos en relación con su desarrollo sostenible.
- Comunicación [COM\(2012\)0649](#), de 7 de noviembre de 2012 —[Aplicación y desarrollo de la política común de visados como estímulo del crecimiento en la UE](#)—, que tiene por objeto incrementar los flujos de turistas procedentes de terceros países mediante la política común de visados.
- Comunicación COM(2014)0086, de 20 de febrero de 2014 —[Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo](#)—, que tiene por objeto fomentar el crecimiento sostenible y la competitividad en el turismo costero y marítimo.

B. Medidas especiales

1. Medidas en favor de los turistas (viajeros o veraneantes)

Entre estas medidas se incluyen las destinadas a facilitar el paso de fronteras y a proteger la salud, la seguridad y los intereses materiales de los turistas. Cabe citar la [Recomendación del Consejo 86/666/CEE](#) relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio, la [Directiva 2008/122/CE](#) relativa al aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, y la [Directiva \(UE\) 2015/23020](#) relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados. A ello se suma la adopción de reglamentos en materia de derechos de los pasajeros en todos los ámbitos de los transportes (véase la ficha [2.2.3](#)). La [Directiva 2006/7/CE](#), de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño ilustra la relación existente entre el turismo y otros ámbitos de competencia de la Unión. También deroga la Directiva 76/160/CEE, de 8 de diciembre de 1975, con efectos a partir del 31 de diciembre de 2014.

A petición del Parlamento, la Comisión ha presentado varias iniciativas, en forma de cinco acciones preparatorias, sobre temas de actualidad relacionados con el turismo europeo.

La iniciativa «[EDEN](#)» se centra en la promoción de destinos turísticos europeos de excelencia, es decir, destinos emergentes o aún poco conocidos, pero que respetan los principios de sostenibilidad.

El concepto de «[turismo sostenible](#)» incluye el «Cinturón Verde Europeo» (6 800 km de senderos que van desde el mar de Barents hasta el mar Negro) y su objetivo es promover la transformación del antiguo Telón de Acero en una red transfronteriza de pistas para pasear en bicicleta o a pie. La Unión cofinancia, asimismo, proyectos transfronterizos de turismo sostenible que tienen como objetivo diversificar la oferta europea de turismo.

El programa «[DiscoverEU](#)», entre otros programas de promoción del turismo, permite a los jóvenes europeos de dieciocho años viajar por toda la Unión y conocer mejor la diversidad de Europa.



2. Medidas de turismo responsable en favor del sector turístico y de las regiones turísticas

La Comisión también apoya la creación de redes entre las principales regiones turísticas europeas. La Unión ofrece una serie de fuentes de financiación para permitir que el turismo contribuya al desarrollo regional y al empleo.

En abril de 2022, la Comisión adoptó una propuesta para la creación de un sistema a escala de la Unión relativo a la protección de las indicaciones geográficas de los productos no agrícolas (como los productos artesanales) [[COM\(2022\)0174](#)]. Estos productos a menudo son importantes para la identidad local y atraen al turismo. Uno de los objetivos de la revisión del Reglamento es impulsar las economías regionales y el turismo en estas zonas. Actualmente se encuentra a la espera de la [posición del Consejo en primera lectura](#).

Desde 1996 se recopilan en la Unión datos estadísticos armonizados en relación con el turismo. El [Reglamento \(UE\) n.º 692/2011](#), de 6 de julio de 2011, estableció un marco común para el desarrollo, la producción y la difusión con carácter sistemático de la información estadística sobre el turismo recopilada en los Estados miembros. En 2013, la Comisión creó un Observatorio Virtual del Turismo para coordinar la recogida y el almacenamiento de datos y garantizar una mayor sinergia entre las diferentes escalas a las que se adoptan las decisiones de política turística. En octubre de 2022, la Comisión puso en marcha el [Panel de control del turismo de la UE](#), una herramienta para ayudar a los responsables políticos regionales y nacionales a dirigir políticas y estrategias en el sector turístico aumentando la accesibilidad de las estadísticas del turismo y ayudando a destinos y agencias públicas a supervisar sus avances en las transiciones ecológica y digital. Esta es una de las medidas propuestas en la estrategia de la Comisión «[Itinerario de transición para el turismo](#)» de 2022 (más detalles sobre la estrategia a continuación).

En noviembre de 2022, la Comisión adoptó una revisión del [Reglamento \(UE\) 2018/1724](#) sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración [[COM\(2022\)0571](#)]. Esta iniciativa, que presta especial atención a las pymes, pretende desarrollar un crecimiento responsable, transparente y equitativo de los alquileres de corta duración como parte de un ecosistema turístico bien equilibrado.

3. Otras medidas específicas

La Comisión también organizó una [conferencia sobre el turismo](#) el 19 de marzo de 2019 en Bruselas.

En 2023, la Comisión tiene previsto aprobar un reglamento sobre la digitalización de documentos de viaje. Esto haría que viajar resultara más fácil, ya que los documentos de viaje digitales son más sencillos de emitir, lo que beneficiaría al sector turístico.



PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

Mucho antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo había aprobado una serie de resoluciones sobre las orientaciones o las iniciativas de la Comisión en materia de turismo.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento aprobó el 27 de septiembre de 2011, sobre la base de su informe de propia iniciativa, una [Resolución](#) titulada «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo». El 25 de marzo de 2021, aprobó una [Resolución](#) de propia iniciativa sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible. En la Resolución se pedía reconstruir el sector del turismo tras la COVID-19, reorientar la política de gobernanza en el marco de la Unión, reforzar la transición hacia un turismo sostenible, responsable e inteligente y replantearse la planificación del turismo futuro.

El 27 de octubre de 2015, el Parlamento aprobó una [posición](#) en segunda lectura con vistas a la adopción de una nueva Directiva para reforzar la protección de los turistas en los viajes combinados y los servicios asistidos de viaje, y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE. Los colegisladores se están preparando para volver a modificar la Directiva sobre los viajes combinados. Esta labor debería comenzar a finales de 2023. El 29 de octubre de 2015, el Parlamento aprobó una [Resolución sobre nuevos desafíos y estrategias para promover el turismo en Europa](#). Menciona, entre otras cosas, la digitalización de los canales de distribución, el desarrollo del nuevo sector de la economía colaborativa, el cambio de los patrones de comportamiento de los consumidores, la necesidad de atraer y mantener a personal cualificado, los cambios demográficos y la estacionalidad. En ella, el Parlamento pide a la Comisión que presente una nueva estrategia sobre turismo que reemplace o actualice la Comunicación de 30 de junio de 2010 sobre Europa, primer destino turístico del mundo.

El 24 de octubre de 2019, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre las consecuencias negativas de la quiebra de Thomas Cook para el turismo de la Unión. También apoyó la [Resolución](#), de 5 de mayo de 2022, sobre el impacto de la guerra de agresión ilegal rusa a Ucrania en los sectores turístico y del transporte de la Unión. Asimismo, el Parlamento aprobó otras resoluciones relevantes, entre ellas, aquellas sobre la [aplicación de la nueva Estrategia Industrial actualizada para Europa: adecuación del gasto a las políticas](#), de 15 de septiembre de 2022, y sobre la [evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas](#), de 13 de junio de 2023.

Los diputados contribuyeron a redactar y negociar la legislación de la Unión que afecta al turismo, como la [propuesta de Reglamento sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración \[COM\(2022\)0571\]](#). Una vez aprobada, regulará las actividades de recogida de datos de las plataformas de alquiler de corta duración, proporcionará una mayor seguridad a los turistas, garantizará unas condiciones de competencia equitativas en el sector turístico y permitirá que las ciudades afectadas por el turismo trabajen en pos de la sostenibilidad y para garantizar una buena calidad de vida para sus residentes.



En el Parlamento, la Comisión de Transportes y Turismo y su Grupo de Trabajo de Turismo celebran de forma periódica debates con representantes de los organismos internacionales de turismo y las partes interesadas. El Grupo de Trabajo de Turismo ha pedido también una política turística más coherente y ha planteado la cuestión de una línea presupuestaria separada para el turismo dentro del presupuesto de la Unión.

MEDIDAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Europa es el principal destino turístico del mundo. La industria del turismo es una parte vital de la economía de la Unión, por lo que la Unión está comprometida con la reactivación de este sector.

Durante los primeros cuatro meses de 2020, Europa experimentó un drástico descenso del 44 % en las llegadas de turistas internacionales en comparación con el mismo período de 2019, un descenso en consonancia con lo observado a nivel mundial. La pérdida de puestos de trabajo en el sector del turismo en Europa en 2020 fue descomunal, oscilando entre 14,2 y 29,5 millones.

La Comisión desplegó diferentes instrumentos de respuesta rápida: una propuesta para suspender las normas que obligan a las compañías aéreas a utilizar las franjas horarias que se les han asignado en los aeropuertos de la Unión [[COM\(2020\)0111](#)]; directrices sobre los derechos de los pasajeros de la UE [[C\(2020\)1830](#)] y los controles fronterizos [[C\(2020\)1753](#)]; y [asistencia para la repatriación de los viajeros de la Unión](#) durante el período de confinamiento comprendido entre marzo y mayo de 2020.

En mayo de 2020, la Comisión presentó su Comunicación titulada «El turismo y el transporte en 2020 y en adelante» [[COM\(2020\)0550](#)], que contiene orientaciones y recomendaciones destinadas a restablecer de manera segura la libre circulación sin restricciones y abrir de nuevo las fronteras interiores; restablecer de manera segura el transporte, la conectividad y los servicios turísticos, en particular la hostelería; resolver la falta de liquidez y recuperar la confianza de los consumidores; y formular recomendaciones sobre los bonos. El Parlamento, a su vez, debatió sobre la pandemia de COVID-19 durante sus sesiones plenarias de 10 de marzo, 26 de marzo y 17 de junio de 2020. Durante su sesión plenaria extraordinaria de 26 de marzo de 2020, el Parlamento aprobó su posición sobre tres propuestas legislativas: [el lanzamiento de la Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus](#); [la ampliación del Fondo de Solidaridad de la Unión para cubrir las emergencias de salud pública](#); y [la suspensión temporal de las normas relativas a las franjas horarias en los aeropuertos](#) [véase también [COM\(2020\)0111](#) mencionada anteriormente]. Además, en su sesión plenaria de 19 de junio de 2020, el Parlamento aprobó una [Resolución sobre el transporte y el turismo en 2020 y en adelante](#), en la que pide un apoyo rápido, tanto a corto como a largo plazo, para garantizar la supervivencia y la competitividad de los sectores del transporte y del turismo.

En julio de 2020, la Comisión adoptó un «[Plan de acción para una fiscalidad equitativa y sencilla que apoye la estrategia de recuperación](#)» [[COM\(2020\)0312](#)]. En este plan, la Comisión describía su objetivo de revisar la Directiva sobre el IVA, en particular el régimen especial del IVA aplicable a los agentes de viajes. La Comisión tiene previsto adoptar esta revisión en el cuarto trimestre de 2023. El objetivo de la iniciativa es



revisar el régimen especial del IVA aplicable a los agentes de viajes, las normas del IVA sobre el transporte de pasajeros y el régimen de exención del IVA para los viajeros no pertenecientes a la Unión.

En marzo de 2021, el Parlamento aprobó una Resolución sobre la [definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible](#), en la que pedía a los Estados miembros que aplicasen plenamente y sin demora criterios comunes y coordinados para garantizar la seguridad de los viajes. Esto incluía un certificado de vacunación común y un sistema de reconocimiento mutuo de los procedimientos de vacunación con fines médicos, facilitando al mismo tiempo la implantación del formulario de localización de viajeros de la Unión, digitalmente siempre que sea posible, dentro del pleno respeto de las normas en materia de protección de datos.

El 15 de febrero de 2022 el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre los retos para las zonas urbanas después de la pandemia de COVID-19, en la que recordaba que el turismo urbano desempeñaba un papel esencial en la concepción de las políticas urbanas y señalaba que la mayoría de las ciudades de la Unión sufrieron caídas en el turismo tras la pandemia y tuvieron que buscar *modi operandi* nuevos y más sostenibles para recuperar el turismo. Esto dio lugar a un aumento del uso de las nuevas tecnologías digitales, que permitió una mejor gestión de los espacios urbanos y de la circulación de los turistas urbanos con el fin de evitar la formación de grandes grupos y las situaciones de riesgo en el contexto de la pandemia.

Se pidió a los Estados miembros que elaborasen un protocolo de seguridad sanitaria de la Unión común y no discriminatorio para las pruebas previas a la salida, que debían ser fiables y asequibles, e incluir tecnologías de diagnóstico rápido, pruebas PCR y otras.

El 17 de marzo de 2021, la Comisión presentó una Comunicación titulada «Por una senda común hacia una reapertura segura y sostenida» [[COM\(2021\)0129](#)], así como una propuesta de Reglamento relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado COVID digital de la UE) [[COM\(2021\)0130](#)], junto con un marco similar aplicable a los nacionales de terceros países que residan o se encuentren legalmente en el territorio de los Estados miembros [[COM\(2021\)0140](#)].

Todos los Estados miembros aceptaron el certificado COVID digital de la UE, lo que ayudó a garantizar el derecho a la libertad de circulación de todos los residentes de la Unión. Tras una revisión del Reglamento y su aprobación por el Parlamento y el Consejo [[Reglamento \(UE\) 2022/1034](#)], el sistema del certificado COVID digital de la UE se amplió hasta junio de 2023.

En febrero de 2022, la Comisión adoptó su plan titulado «[Itinerario de transición para el turismo](#)». La estrategia industrial actualizada de la Unión puso de relieve la necesidad de aumentar la resiliencia del sector turístico y acelerar las transiciones ecológica y digital ante lo vivido con la pandemia de la COVID-19. El itinerario de transición identificó 27 áreas de medidas para las transiciones ecológica y digital, y para dotar de mayor resiliencia al sector turístico de la Unión. En respuesta a este plan, el Consejo adoptó en diciembre de 2022 la «[Agenda Europea para el turismo 2030](#)»,



que se centraba en cinco prioridades: las transiciones ecológica y digital, resiliencia e inclusión, capacidades y apoyo, y el marco de actuación propio y gobernanza, con varias acciones incluidas en cada prioridad.

Davide Pernice / OLENA KUZHYM
05/2024

