

LA NORMATIVA SOBRE EL TURISMO Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO REGIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

TOURISM REGULATION AND ITS IMPACT ON REGIONAL DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION

DOI: 10.19135/revista.consinter.00021.40

Recibido/Received 30/07/2025 – Aprobado/Approved 06/11/2025

*Carlos Francisco Molina del Pozo*¹ – <https://orcid.org/0000-0001-5074-8322>

Resumen

En este estudio se analiza el marco jurídico del turismo en la Unión Europea, destacando su papel en la cohesión territorial, social y económica de las regiones y su naturaleza transversal. El principal objetivo consiste en examinar la evolución de la normativa turística europea, las competencias de la Unión en la materia y su incidencia en el desarrollo regional.

La hipótesis de trabajo sostiene que, a pesar de que el turismo no constituye una competencia exclusiva ni compartida de la Unión, la acción europea mediante medidas de apoyo, coordinación y financiación ha resultado clave para fortalecer la competitividad, la sostenibilidad y la cohesión territorial.

La metodología utilizada se basa en un enfoque cualitativo de carácter jurídico-documental, centrado en el análisis de normativa europea, estrategias institucionales, programas de financiación y doctrina académica.

El método empleado consiste en el estudio sistemático de comunicaciones de la Comisión, resoluciones del Parlamento Europeo y disposiciones jurídicas, siendo completado con la revisión crítica de experiencias prácticas a nivel regional.

Los resultados principales exhiben que el Derecho del Turismo en la Unión Europea, aun sin ser un cuerpo normativo autónomo, ha modelado un entramado flexible que repercute en áreas como la digitalización, el medioambiente, la protección del consumidor y el transporte. De igual modo, se demuestra que el turismo constituye un motor estratégico para la integración europea, la innovación regional y la generación de empleo.

Palabras Clave: Turismo, Sostenibilidad, Digitalización, Desarrollo regional, Protección del consumidor, Cohesión territorial, Unión Europea, Derecho del Turismo.

Abstract

This study analyzes the legal framework for tourism in the European Union, highlighting its role in the territorial, social, and economic cohesion of regions and its

¹ Catedrático Emérito de Derecho Administrativo y Catedrático Jean Monnet “ad personam” de Derecho de la Unión Europea, Universidad de Alcalá (Madrid). Presidente del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI). <https://orcid.org/0000-0001-5074-8322>. carlosf.molina@uah.es.

* El autor quiere manifestar su agradecimiento a **Bianca Stan**, colaboradora de mi Cátedra Jean Monnet “ad personam” de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alcalá, por su inestimable apoyo en la preparación del presente trabajo.

cross-cutting nature. The main objective is to examine the evolution of European tourism regulations, the Union's powers in this area, and their impact on regional development.

The working hypothesis is that, although tourism is neither an exclusive nor shared competence of the Union, European action through support, coordination, and financing measures has been key to strengthening competitiveness, sustainability, and territorial cohesion.

The methodology used is based on a qualitative legal-documentary approach, focusing on the analysis of European regulations, institutional strategies, funding programs, and academic doctrine.

The method employed consists of a systematic study of Commission communications, European Parliament resolutions, and legal provisions, complemented by a critical review of practical experiences at the regional level. The main results show that tourism law in the European Union, while not an autonomous body of legislation, has shaped a flexible framework that impacts areas such as digitalization, the environment, consumer protection, and transportation. It also demonstrates that tourism constitutes a strategic driver for European integration, regional innovation, and job creation.

Keywords: Tourism, Sustainability, Digitalization, Regional Development, Consumer Protection, Territorial Cohesion, European Union, Tourism Law.

Sumario: 1. Introducción; 2. Marco jurídico del turismo en la Unión Europea; 3. Competencia de la Unión Europea en materia de turismo; 4. Principios rectores del Derecho del Turismo en la UE; 5. Política General del turismo en la UE; 6. Principales normativas aplicables al turismo en la UE; 7. Medidas Especiales adoptadas por la UE en materia de Turismo; 8. Impacto del turismo en el desarrollo de las regiones; 9. Papel del Parlamento Europeo en la política turística; 10. Retos y prioridades actuales del turismo en la UE; 11. Conclusiones; 12. Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

El turismo es una de las actividades económicas más relevantes de la Unión Europea, no solo por su contribución al producto interior bruto (PIB) y al empleo, sino también por su papel en la integración social, cultural y territorial de los Estados miembros. En un continente marcado por la diversidad y la movilidad, la armonización y regulación jurídica del turismo se convierte en una necesidad estratégica.

A pesar de no existir una competencia exclusiva de la Unión Europea en materia turística, el Tratado de Lisboa de 2009 introdujo por primera vez una base legal explícita para la acción comunitaria en este ámbito, a través del artículo 195 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Desde entonces, el Derecho del Turismo en la Unión Europea se ha ido desarrollando como un conjunto normativo transversal, influido por otras diferentes políticas de la Unión tales como, por ejemplo, la de transportes, la de protección de los consumidores, la de medioambiente, o la libre circulación de personas y servicios, y la de digitalización.

Esta ponencia tiene como objetivo analizar el marco jurídico del turismo en la Unión Europea, sus competencias, principios rectores y principales normativas aplicables, así como evaluar el impacto del turismo en el desarrollo de las regiones y los retos y prioridades actuales.

2 MARCO JURÍDICO DEL TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA

Como acabamos de indicar, el marco jurídico del turismo en la Unión Europea se caracteriza por ser transversal, dinámico y de apoyo, en el sentido de que no se configura como una política común con competencia exclusiva ni tampoco compartida, sino como una competencia de coordinación y fomento. Esta base jurídica se encuentra en el art. 195 del TFUE, introducido por el Tratado de Lisboa en 2009.

Este artículo establece que la Unión contribuirá al desarrollo de una política turística destinada a fomentar la competitividad del sector, impulsar un entorno favorable al turismo sostenible y promover la cooperación entre los Estados miembros. De este modo, la Unión Europea no puede imponer una armonización legislativa obligatoria, pero sí puede intervenir a través de medidas que respalden, complementen o coordinen las acciones nacionales.

Este marco normativo no se articula en torno a un cuerpo legislativo unificado, como podría ser el Derecho Agrario o el Derecho de la Competencia, sino que se construye a partir de normas diseminadas en distintos sectores relacionados con la actividad turística. Así, el turismo queda jurídicamente regulado indirectamente a través de la legislación en materias como la protección de los consumidores, el transporte, el medioambiente, la digitalización o el mercado interior. Un ejemplo claro de esta construcción multisectorial es la Directiva (UE) 2015/2302 sobre viajes combinados y servicios de viaje vinculados, que garantiza derechos esenciales al turista-consumidor, tales como la información previa al contrato, la cancelación gratuita o el reembolso en caso de fuerza mayor. También, resultan fundamentales los reglamentos sobre derechos de los pasajeros en distintos modos de transporte (aéreo, ferroviario, marítimo y por carretera), así como las disposiciones derivadas del conocido como Pacto Verde Europeo, en las cuales se establecen criterios de sostenibilidad que afectan directamente a las empresas turísticas.

En los últimos años, la transformación digital del turismo ha impulsado la creación de marcos regulatorios que afectan a la actividad turística online. El Reglamento (UE) 2022/2065, conocido como la Ley de Servicios Digitales (DSA), regula las plataformas de intermediación, como las de reservas turísticas, estableciendo obligaciones en materia de transparencia, responsabilidad y gestión de contenidos. Asimismo, se está avanzando hacia la construcción de un espacio europeo común de datos turísticos, en línea con las prioridades de la Década Digital, lo que permitirá una mejor toma de decisiones basada en evidencias.

A todo lo anterior se suman los instrumentos estratégicos no vinculantes, como el Transition Pathway for Tourism, publicado por la Comisión Europea en 2022, que recoge 27 áreas clave para la transformación del turismo europeo hacia un modelo más digital, verde, inclusivo y resiliente. Esta hoja de ruta se articula en torno a cinco grandes ejes: 1) gobernanza, 2) transición ecológica, 3) transición digital, 4) resiliencia e inclusión, y, 5) desarrollo de competencias. Su implementación se apoya en plataformas como *"Together for EU Tourism"* y en la Agenda Europea para el Turismo 2030, adoptada por el Consejo, que alinea los objetivos estratégicos con acciones concretas a nivel regional y nacional.

Por último, conviene destacar que, el desarrollo del marco jurídico del turismo en la Unión Europea se complementa mediante Fondos comunitarios y programas de financiación, tales como el FEDER, el FSE+, el Programa Horizonte Europa y el Programa del Mercado Único, todos ellos con líneas específicas para proyectos turísticos sostenibles, innovadores o inclusivos. Asimismo, el uso del *soft law* (recomendaciones, resoluciones, comunicaciones y conclusiones del Consejo) permite a las instituciones europeas orientar las políticas turísticas de los Estados miembros sin necesidad de recurrir a normas de obligado cumplimiento, respetando el principio de subsidiariedad inserto en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

En definitiva, el Derecho del Turismo en la Unión Europea no se presenta como un sistema cerrado y codificado, sino como un entramado normativo flexible y en constante evolución, que responde a las necesidades de un sector clave para la economía europea, y que se adapta a los desafíos actuales desde una perspectiva integradora y coordinada.

3 COMPETENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE TURISMO

Como bien se ha mencionado anteriormente, el turismo no figura entre las competencias exclusivas de la UE, ni tampoco como competencia compartida con los Estados miembros. En cambio, el art. 195 TFUE, establece que la Unión tiene una competencia de apoyo, coordinación y complemento en el ámbito turístico.

Al poseer la Unión Europea una competencia de apoyo (Art. 6 del TFUE), significa que sus acciones irán destinadas a promover la competitividad de las empresas turísticas europeas, fomentar el desarrollo de un turismo sostenible y de calidad, facilitar la cooperación entre los Estados miembros e impulsar la imagen de Europa como destino turístico de excelencia, entre muchas otras acciones.

Esto significa que la Unión Europea no puede imponer una armonización legislativa obligatoria, pero sí puede adoptar medidas destinadas a respaldar las políticas nacionales. Como pone de relieve textualmente dicho precepto: “*La Unión contribuirá a la consecución de los objetivos de una política turística, especialmente mediante el fomento de la competitividad de las empresas del sector, el desarrollo de un entorno favorable al turismo sostenible y la cooperación entre los Estados miembros*”.

En consecuencia, la UE actúa principalmente a través de:

- **Programas y estrategias comunes**, como “*Europa, primer destino turístico del mundo*” que promueve la sostenibilidad, la calidad de los servicios y la innovación tecnológica en el sector.
- **Coordinación política y buenas prácticas**, fomentando el intercambio de información entre los Estados miembros y las regiones.
- **Financiación de proyectos turísticos**, en especial mediante los fondos estructurales y de inversión europeos (FEDER, FSE, etc.).

- **Acciones normativas indirectas**, es decir, la adopción de directivas y reglamentos en áreas conexas como el transporte, la protección del consumidor y la seguridad de los viajeros o la libre circulación.

Así pues, reiteramos que, podemos entender que el Derecho del Turismo en la Unión Europea presenta una naturaleza transversal, haciendo que no se estructure como un cuerpo autónomo de normas, sino como un entramado jurídico multidisciplinar.

4 PRINCIPIOS RECTORES DEL DERECHO DEL TURISMO EN LA UE

Aunque la Unión Europea no posee una legislación específica para el turismo, su actuación en este ámbito se guía por una serie de principios generales del Derecho de la Unión Europea y por valores específicos que orientan el desarrollo del sector turístico. Estos principios son de vital importancia para entender cómo se diseña y aplica la normativa relacionada con el turismo. En este sentido, hemos de hacer mención de los siguientes:

- Principio de subsidiariedad y de proporcionalidad (Art. 5 apartados 3º y 4º, respectivamente, del TUE)

Dado que el turismo es una competencia de apoyo, la acción de la Unión Europea debe respetar estrictamente estos principios. Esto implica que, la Unión sólo debe intervenir cuando los objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, en cualquier caso, su intervención debe ser limitada a lo estrictamente necesario. Así, las medidas adoptadas deben complementar las políticas nacionales sin sustituirlas.

- Principio de libre circulación de personas y servicios (arts. 21, 45, 49 y 56 del TFUE)

La base del mercado interior implica que los ciudadanos de la Unión Europea pueden viajar, residir y consumir servicios turísticos libremente en cualquier Estado miembro. Este principio es fundamental para el turismo intraeuropeo, y ha permitido el desarrollo de un entorno normativo que favorece la movilidad, la eliminación de fronteras interiores (espacio Schengen) y la competencia leal entre operadores turísticos.

- Principio de protección del consumidor (arts. 12 y 169 del TFUE y art. 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)

El turista, en cuanto consumidor, debe estar protegido frente a prácticas comerciales desleales, información engañosa o cláusulas abusivas en contratos de viaje. Este principio ha dado lugar a normativas específicas, como la anteriormente reseñada Directiva (UE) 2015/2302 sobre viajes combinados y servicios de viaje vinculados, que refuerza los derechos del consumidor ante cancelaciones, modificaciones o quiebras de empresas turísticas.

- Principio de integración (art. 11 del TFUE)

En la definición y ejecución de sus políticas, la Unión Europea debe tener en cuenta las exigencias de la protección del medioambiente. Esto se traduce, en el contexto turístico, en una creciente promoción del turismo sostenible, donde el desarrollo económico se concilia con la conservación del patrimonio natural y cultural.

- Principios de accesibilidad y no discriminación (arts. 9, 10 y 19 del TFUE y arts. 21 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)

La Unión Europea persigue un turismo accesible para todas las personas, independientemente de su edad, capacidad física o situación social. El principio de no discriminación y la integración de personas con discapacidad se aplican también al diseño de infraestructuras turísticas, servicios digitales, información al consumidor y formación del personal del sector.

- Principio de sostenibilidad (arts. 3.3 del TUE, arts. 11 y 191 del TFUE)

El desarrollo sostenible es un objetivo transversal de la Unión Europea. En el ámbito turístico, esto implica la promoción de prácticas responsables, la gestión eficiente de recursos naturales y la protección del patrimonio cultural. Se articula a través de iniciativas como el Pacto Verde Europeo, la Agenda 2030 y el Transition Pathway for Tourism, que promueve el turismo ecológico, circular y resiliente al clima.

- Principio de digitalización e innovación (arts. 114 y 173 del TFUE; Estrategia Digital de la Unión Europea y Agenda Digital 2030)

La Unión Europea busca el impulso del uso de tecnologías digitales como herramienta clave para la competitividad turística. El espacio europeo común de datos para el turismo, el uso de inteligencia artificial, y la plataforma EU Tourism Dashboard permiten tomar decisiones basadas en datos, mejorar la experiencia del viajero y aumentar la eficiencia del sector, en línea con la política industrial y la Década Digital Europea.

- Principio de cooperación multiactor (art. 195 del TFUE y normas de gobernanza participativa de la Unión Europea)

El desarrollo de políticas turísticas europeas implica a una diversidad de actores: instituciones comerciales, Estados miembros, regiones, municipios, sector privado, sociedad civil y organismos internacionales. Plataformas como “Together for EU Tourism” (T4T), comités expertos y convocatorias de financiación como el FEDER, promueven el diálogo, el aprendizaje mutuo y la implementación coordinada de políticas.

5 POLÍTICA GENERAL DEL TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA

La política general se fundamenta en su competencia de apoyo (establecida por el art. 195 del TFUE) y se basa en una estrategia transversal que combina objetivos sociales, medioambientales y económicos. A pesar de que -como ya hemos

indicado más atrás- el turismo no es una competencia exclusiva de la Unión Europea, lo cierto es que, el marco europeo permite impulsar el sector mediante coordinación, financiación e incentivos, sin recurrir a la armonización legislativa directa.

Puede decirse que, se persiguen varios fines interrelacionados, considerados como objetivos estratégicos, entre ellos cabrían ser citados los siguientes:

- Mantener la posición de Europa como destino líder, promoviendo su competitividad y crecimiento económico y generación de empleo (cerca del 10% del PIB y 23 millones de empleos pre-COVID).
- Impulsar una cohesión social y territorial, enfocándose en regiones menos desarrolladas, haciendo uso de programas como ERDF, INTERREG, Euro-MED y EDEN, y apoyos a la diversificación estacional y rural.
- Promover una transición digital y verde, incrementando la eficiencia energética, gestión de flujos turísticos, incrementando la sostenibilidad y capacidades digitales del sector facilitadas por la Transition Pathway for Tourism (2022).
- Mejorar la experiencia y protección de los consumidores, a través de una regulación clara y transparente.

Esta política turística se articula mediante instrumentos estratégicos, operativos y financieros que permiten implementar sus objetivos de forma transversal. Entre los más relevantes se encuentran las comunicaciones estratégicas de la Comisión Europea. De ellas, hemos de destacar la Comunicación COM (2010) 352, titulada “Europa, primer destino turístico del mundo”, que vino a definir un marco integral para la acción europea en el sector, estructurado en torno a cuatro ejes fundamentales, a saber: 1) la competitividad del sector turístico, 2) la sostenibilidad medioambiental y social, 3) la consolidación de la “marca Europa” como destino, y 4) el refuerzo de la cohesión territorial. Este enfoque fue complementado por comunicaciones anteriores (como la de 2007) y posteriores (como la de 2014), especialmente en relación con el turismo marítimo, cultural y costero.

Más recientemente, es importante reseñar el documento "Transition Pathway for Tourism", que fue publicado en 2022 por la Comisión Europea. Este documento señala 27 acciones clave para impulsar una transición verde, digital y resiliente en el sector turístico. Este esfuerzo colaborativo se complementa con la adopción, por parte del Consejo, de la Agenda Europea para el Turismo 2030, un marco político que se acordó en diciembre de 2022 y que establece acciones coordinadas entre los Estados miembros, las regiones y los actores del sector, todo ello con el objetivo de alcanzar las metas turísticas previstas para el año 2030.

Además de estos marcos estratégicos indicados, la Unión Europea está promoviendo una serie de programas y proyectos operativos que financian iniciativas innovadoras y sostenibles en el ámbito del turismo. Entre ellos, destacan COSME (que apoya la competitividad de las pymes), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), INTERREG, EDEN (Destinos Europeos de Excelencia), las Capitales Europeas del Turismo Inteligente y el programa DiscoverEU, que busca fomentar la movilidad juvenil en Europa. Por ejemplo,

EDEN se caracteriza y enfoca en promover destinos emergentes que implementan buenas prácticas en sostenibilidad e inclusión. A esto se suma una creciente demanda de transparencia en la financiación, con herramientas como el Tourism Dashboard y guías específicas para organismos públicos y gestores de destinos (DMOs), lo que refuerza la trazabilidad, la rendición de cuentas y la eficiencia en el uso de los Fondos europeos.

6 PRINCIPALES NORMATIVAS APLICABLES AL TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA

Ya ha quedado destacado anteriormente el hecho significativo de que, el turismo en la Unión Europea no se encuentra regulado por una única norma general, sino que se estructura en torno a un conjunto de disposiciones jurídicas pertenecientes a diferentes sectores del ordenamiento comunitario, que inciden directa o indirectamente sobre la actividad turística. Estas normas configuran un marco jurídico funcional, que protege tanto al turista como al empresario del sector, asegurando de esta manera la calidad del servicio, la sostenibilidad de los destinos y el buen funcionamiento del mercado interior. A través de este entramado normativo, la Unión Europea persigue garantizar una experiencia turística segura, inclusiva y en consonancia con los valores fundamentales de la Unión.

Una de las normativas más destacables y relevantes en este ámbito es la ya reseñada **Directiva (UE) 2015/2302 sobre los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados**, que armoniza los derechos de los consumidores en el contexto del turismo organizado. Esta Directiva amplia la protección tradicional de los paquetes turísticos a modalidades modernas de contratación a través de internet, cubriendo situaciones en las que el consumidor selecciona diferentes servicios de viaje ofrecidos por múltiples proveedores en el marco de una misma transacción. Entre los derechos que se reconocen se encuentran el reembolso en caso de cancelación, el derecho a ser repatriado en circunstancias excepcionales y la responsabilidad del organizador frente a los incumplimientos del servicio.

Como ya tuvimos ocasión de mencionar más atrás, una pieza clave del turismo es el transporte, y en este ámbito destacan varios Reglamentos que garantizan derechos a los pasajeros. El **Reglamento (CE) n.º 261/2004 sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque, cancelación o gran retraso de vuelos**, constituye una referencia obligada. A él se suman el **Reglamento (UE) n.º 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables**, el **Reglamento (UE) n.º 181/2011 sobre los derechos de los pasajeros en autobús y autocar**, y el **Reglamento (CE) n.º 1371/2007 sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril**. Estas normas tienen como objetivo garantizar una experiencia de viaje segura, accesible y justa para todos los ciudadanos europeos, al margen del medio de transporte elegido.

En lo que respecta a la protección del consumidor, además de la ya referida Directiva sobre viajes combinados, resulta aplicable la **Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores, especialmente en lo relativo a las contrataciones a distancia**, muy comunes en el ámbito turístico. Esta norma establece obligaciones claras sobre información previa al contrato, derecho de

desistimiento y reembolsos, y ha sido esencial en la regulación de plataformas de reservas online y agencias digitales. Asimismo, en el ámbito del consumo, el art. 169 del TFUE, otorga a la Unión la competencia para adoptar medidas que garanticen un alto nivel de protección de los consumidores, lo cual incluye a los turistas.

En los últimos años, la digitalización del sector ha dado lugar a nuevas normativas de gran relevancia. El **Reglamento (UE) 2022/2065**, conocido como **Ley de Servicios Digitales (DSA)**, afecta directamente a las plataformas turísticas digitales como Booking, Airbnb o Expedia, estableciendo nuevas obligaciones en materia de transparencia, moderación de contenidos, trazabilidad de vendedores y publicidad dirigida. Este Reglamento, junto con la futura creación del **Espacio Europeo Común de Datos para el Turismo**, busca modernizar el sector y aprovechar el potencial del big data, la inteligencia artificial y las herramientas digitales para mejorar la competitividad y sostenibilidad del turismo en la Unión Europea.

Por otro lado, la normativa medioambiental también incide cada vez más en el sector turístico. Diferentes disposiciones derivadas o consecuencia de la vigencia del Pacto Verde Europeo, como la **Ley de Restauración de la Naturaleza**, la **Directiva sobre diligencia debida en sostenibilidad corporativa** y las **estrategias de economía circular**, implican obligaciones o expectativas para las empresas turísticas, especialmente en relación con la eficiencia energética, la gestión de residuos, el consumo responsable de agua y la protección de los ecosistemas naturales en los destinos turísticos. Asimismo, el uso de etiquetas ecológicas o esquemas voluntarios de certificación ambiental, como el EMAS o la etiqueta ecológica de la Unión Europea, se está incentivando como parte del compromiso con la transacción verde del sector.

En el terreno del mercado interior, la libre circulación de servicios consagrada en los arts. 56 y ss. del TFUE, permite a las empresas turísticas prestar servicios en otros Estados miembros sin necesidad de establecerse permanentemente en ellos. Esta libertad es fundamental para garantizar una oferta turística diversa y competitiva en toda la Unión. Además, la **Directiva de servicios (2006/123/CE)** contribuye a la simplificación de trámites administrativos y a la eliminación de barreras injustificadas al establecimiento o la prestación transfronteriza de servicios turísticos.

En definitiva, como ya es sabido, el marco normativo aplicable al turismo en la Unión Europea se construye sobre una base jurídica flexible y diversa, que integra disposiciones de consumo, transporte, digitalización, mercado interior y medioambiente. Esta complejidad normativa responde a la propia naturaleza del turismo como fenómeno multidimensional, y permite a la Unión avanzar hacia un modelo turístico más seguro, competitivo, digital, accesible y sostenible, en consonancia con los retos y aspiraciones del siglo XXI.

7 MEDIDAS ESPECIALES ADOPTADAS POR LA UE EN MATERIA DE TURISMO

La política turística de la Unión Europea, aunque se fundamenta en una competencia de apoyo, ha demostrado una notable capacidad de adaptación al implementar medidas especiales frente a desafíos específicos, crisis o necesidades estructurales del sector. Estas acciones no solo buscan proteger al viajero y

fortalecer la competitividad del turismo europeo, sino también apoyar la transformación ecológica, digital y social del sector, especialmente en regiones más vulnerables o con una alta dependencia del turismo.

En primer lugar, la Unión Europea ha tomado medidas concretas para **garantizar los derechos de los consumidores turísticos**. Entre estas se incluyen normas orientadas a conseguir la **seguridad y la calidad de los servicios**, como la **Recomendación 86/666/CEE sobre protección contra incendios en hoteles**, la **Directiva 2006/7/CE relacionada con la calidad de las aguas de baño**, y la **Directiva 2008/122/CE sobre contratos de aprovechamiento por turno de bienes turísticos**. Especialmente relevante es la **Directiva (UE) 2015/2302 sobre viajes combinados y servicios de viaje vinculados**, que proporciona una protección adicional al viajero en casos de cancelaciones, cambios de itinerario o quiebras de operadores turísticos.

En el ámbito del desarrollo regional, la Unión Europea ha promovido iniciativas para fomentar un turismo más sostenible, responsable y descentralizado. Como ya hemos indicado con anterioridad, la iniciativa EDEN (Destinos Europeos de Excelencia) apoya a localidades emergentes que implementan buenas prácticas en sostenibilidad, inclusión y gestión turística innovadora. Además, el Cinturón Verde Europeo, una red de más de 6.800 km de rutas para cicloturismo y senderismo, ha sido respaldado como parte de una estrategia para diversificar la oferta turística hacia entornos rurales y naturales. Asimismo, como ya se ha especificado más atrás, el programa DiscoverEU impulsa la movilidad de jóvenes de 18 años por toda Europa, promoviendo el intercambio cultural, el turismo educativo y el sentido de ciudadanía europea.

Por cierto, refiriéndonos al ámbito de la protección de los productos locales y la valorización del patrimonio inmaterial, hemos de afirmar que la Unión Europea ha dado un paso importante al aprobar normas como el **Reglamento (UE) 2023/2411**. Este reglamento amplía la protección de las indicaciones geográficas a productos no agrícolas, como la artesanía y otros productos típicos, lo que ayuda a resaltar la identidad local y su potencial turístico. Además, en abril de 2024, se adoptó el **Reglamento (UE) 2024/1028**, que regula la recopilación y el intercambio de datos sobre alquileres turísticos de corta duración, especialmente en plataformas digitales. Esta medida busca un crecimiento equilibrado del “alojamiento colaborativo”, asegurando tanto los derechos de los viajeros como la convivencia con los residentes.

Por lo que se refiere a la gobernanza, cabe destacar como la Unión Europea ha implementado mecanismos que se basan en información estadística armonizada y sistemas de seguimiento inteligente. Desde 1996, se han estado recopilando datos comparables sobre turismo en todos los Estados miembros, y el **Reglamento (UE) 692/2011** ha fortalecido esta base. En 2013, se lanzó el **Observatorio Virtual del Turismo**, y en 2022 se creó el **Tourism Dashboard**, una herramienta que permite monitorear en tiempo real la transición ecológica y digital del turismo. Además, la **propuesta COM (2023)4787**, que se encuentra en pleno proceso de elaboración para su posterior aprobación, tiene como **objetivo establecer un Espacio Europeo Común de Datos sobre Turismo**, facilitando así el intercambio de información clave entre Administraciones públicas, empresas y consumidores.

También es importante mencionar las medidas excepcionales que se adoptaron durante la pandemia de COVID-19, un momento crítico para el sector. La Unión Europea aprobó y puso en marcha distintas acciones, tales como, entre otras. la suspensión de ciertas obligaciones de franjas horarias para aerolíneas, la creación de directrices sobre derechos de los pasajeros y controles fronterizos, y la coordinación de operaciones de repatriación. La **Comunicación COM (2020) 550 de la Comisión** propuso una hoja de ruta europea para reactivar el turismo, incluyendo medidas sanitarias.

Por último, entre las medidas especiales más recientes, encontramos iniciativas como la **propuesta COM (2024)0670**, que busca **crear un documento digital europeo de viaje**. Esto hará que los desplazamientos transfronterizos dentro del espacio Schengen sean mucho más sencillos y también impulsará el turismo digital. A través de conferencias interinstitucionales, proyectos piloto y plataformas de colaboración con actores locales, la Unión Europea sigue buscando formas innovadoras de fortalecer la resiliencia y sostenibilidad del sector.

En conjunto, puede advertirse como todas estas iniciativas especiales reseñadas demuestran y ponen de relieve la enorme capacidad que posee la Unión Europea para ajustar su enfoque turístico a los contextos cambiantes, al mismo tiempo que reflejan un compromiso sólido dirigido a proporcionar apoyo suficiente al sector en todo lo concerniente a su transformación estructural. Asimismo, subrayan, con absoluta nitidez, el impacto positivo del turismo en el empleo, la cohesión territorial y el desarrollo sostenible en todas las regiones de Europa.

8 EL IMPACTO DEL TURISMO EN EL DESARROLLO DE LAS REGIONES

El papel que desempeña el turismo es esencial en todo lo que afecta a la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, actuando como un verdadero motor de crecimiento para numerosas regiones, especialmente para aquellas que presentan características geográficas, culturales o patrimoniales singulares. Su capacidad para generar empleo, atraer inversión y dinamizar sectores complementarios, tales como la hostelería, el transporte, la cultura o la artesanía, lo convierte en una herramienta estratégica para lograr el objetivo de implementar el desarrollo regional. En este sentido, el turismo ha sido tradicionalmente uno de los sectores priorizados por las políticas de cohesión de la Unión Europea, particularmente, en zonas rurales, insulares, montañosas o periféricas.

La política de cohesión de la Unión Europea, amparada por los arts. 174 a 178 del TFUE, tiene como objetivo reducir las disparidades entre las regiones europeas y promover un desarrollo armonioso del conjunto del territorio. En este marco, el turismo se presenta como una actividad con gran potencial para activar economías locales, frenar el despoblamiento, fomentar el emprendimiento y revalorizar territorios afectados por la marginalidad geográfica o por la desindustrialización. Gracias al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y al Fondo Social Europeo Plus (FSE+), se han destinado inversiones hacia proyectos turísticos que mejoran infraestructuras, ofrecen formación profesional, potencian la digitalización y promueven la conservación del patrimonio natural y cultural. Según datos de la Comisión Europea, entre 2014 y 2020, más de 10.000 millones de euros

se destinaron de forma directa a iniciativas turísticas bajo los Fondos estructurales, cifra que se ha ido ampliando para el periodo 2021-2027.

El desarrollo del turismo regional también está vinculado intrínsecamente a la preservación y valorización de los recursos locales. La existencia de paisajes naturales, festividades, rutas culturales, monumentos históricos, tradiciones culturales o gastronomías autóctonas se convierte en una ventaja competitiva que puede ser explotada de forma sostenible, siempre que se garantice la protección de los ecosistemas, se procure evitar la masificación y se respete la identidad de las comunidades receptoras. En este contexto, **la Comisión Europea ha promovido estrategias clave**, tales como **el turismo regenerativo y la gestión sostenible de destinos**, conceptos que buscan no solo minimizar el impacto negativo de la actividad turística, sino generar beneficios directos para el entorno local y su población, además de reforzar la identidad comunitaria.

Esta conexión entre desarrollo regional y turismo ha sido reforzada por iniciativas como el Smart Specialisation Strategy (S3), fomentando que las regiones se centren en sectores con ventajas competitivas, siendo el turismo de los más seleccionados en regiones del sur de Europa. Gracias a este enfoque, se permite aprovechar recursos endógenos (paisajes, patrimonio, gastronomía, tradiciones) de una manera mucho más sostenible y adaptada a cada realidad territorial.

El documento “**Transition Pathway for Tourism**”, elaborado por la Comisión Europea en 2022, refuerza esta visión integradora y territorial del turismo. Entre sus 27 líneas de acción prioritaria se incluyen medidas para promover la diversificación de la oferta turística, el acceso universal a servicios turísticos, la resiliencia de los destinos y la inclusión activa de colectivos vulnerables. Además, se destaca la importancia de construir gobernanzas participativas, donde los actores locales como Administraciones, empresas, ciudadanía y asociaciones puedan intervenir en el diseño y la gestión de la actividad turística. Este enfoque se articula con el principio de subsidiariedad recogido en el Derecho de la Unión, que reconoce el papel protagonista de las autoridades locales en el diseño de políticas adaptadas a las necesidades regionales.

Un aspecto destacable del impacto regional del turismo es su gran capacidad para generar empleo no deslocalizable, especialmente en zonas con baja densidad de población o pocas oportunidades laborales. Es preciso observar el dato de que, en la Unión Europea, el 90% del tejido empresarial turístico europeo lo representan las pymes (pequeñas y medianas empresas), siendo que muchas de ellas tienen un fuerte arraigo territorial.

Sin ninguna duda, la presencia de un sector turístico activo y sólido puede mejorar los niveles de vida, fomentar la igualdad de género y ofrecer oportunidades profesionales a jóvenes y personas con baja cualificación, todo ello en entornos a menudo marcados por la escasez de alternativas laborales. A pesar de ello, para que este crecimiento sea sostenible, debe ir acompañado de políticas de formación, retención de talento local y planificación urbanística para evitar fenómenos como la gentrificación, la sobrecarga de infraestructuras o la perdida de autenticidad cultural.

En un plano financiero, asimismo, es importante mencionar que, el turismo también ha sido incluido dentro de los **Planes Nacionales de Recuperación y**

Resiliencia (Next Generation EU). Numerosos Estados miembros han canalizado parte de estos fondos en busca de una modernización del turismo regional, invirtiendo en eficiencia energética en alojamientos, en energías renovables, digitalización de recursos turísticos, revalorización de espacios patrimoniales y movilidad sostenible.

Para ilustrar de mejor manera cuanto acabamos de explicitar, se pueden citar casos concretos. Durante el transcurso de los últimos años, diversos países de la Unión Europea han adoptado proyectos concretos, actuales y ambiciosos que reflejan de qué importante manera el turismo puede actuar como palanca estratégica para ir alcanzando unos más elevados niveles en lo que concierne al progresivo desarrollo de las regiones, especialmente, gracias al apoyo de Fondos europeos.

En España, el Fondo de Resiliencia Regional ligado a NextGenerationEU ha movilizado más de 3.400 millones de euros para poder financiar iniciativas de turismo sostenible, innovación y digitalización en sus 17 comunidades autónomas. A esto se le añade **el programa “Spain Tourism Experience”**, que dirige 100 millones del Plan de Recuperación para transformar la experiencia turística en destinos con alto potencial, apostando por la sostenibilidad y la tecnología. También es destacable el caso del Festival de la Cariñena (Zaragoza), recientemente declarado como Fiesta de Interés Turístico Internacional, que ha impulsado el enoturismo en zonas rurales consiguiendo dinamizar la economía local.

Además de España, otros países como Italia, Portugal, Grecia o Croacia también han implementado acciones que muestran cómo el turismo puede provocar un gran cambio en sus lugares. En Italia, se invirtió en el llamado Turismo Verde, el cual ofrece ayudas a empresas por mantener sus alojamientos respetando normas de ambiente (como las certificaciones ecológicas EMAS o ISO), y se empujó el proyecto “FS Treni Turistici Italiani”, con el que se reabren vías antiguas de tren para uso turístico con el fin de ayudar a crecer zonas rurales e interiores del país. También el evento IT.A. CÀ, que se enfoca en el turismo responsable e inclusivo, se celebra en más de diez zonas italianas y apoya un ejemplo que se basa en la comunidad local; el cuidado del entorno y en unir a la gente. En Portugal, proyectos como NaTour4CChange y Community4Tourism, cofinanciados por INTERREG Euro-MED, han mejorado la planificación en grupo entre autoridades locales y actores del turismo, fomentando destinos que pueden resistir el cambio climático y la temporada alta. Grecia y Croacia, por su lado, están muy involucradas en hacer observatorios sobre turismo verde y en diseñar planes regionales para adaptarse al clima, como los realizados en los programas Dialogue4Tourism y Blueprint for Tourism Climate Action.

La Unión Europea está apostando fuertemente por la gestión que incluye a personas y se basa en datos, gracias a un programa como el **Tourism Dashboard**, que deja ver y medir la presión del turismo en los distintos lugares, al mismo tiempo que encontrar tendencias y guiar decisiones políticas claras. Esta herramienta ayuda con el objetivo de conseguir un **Espacio Común Europeo de Datos Turísticos**, que es parte del programa **Europa Digital**, que busca mejorar la conexión entre zonas y ayudar a tener acceso a información importante para la planificación de espacios físicos. También la Comisión Europea ha promovido una transformación integral del turismo en Europa, mediante un programa de acompañamiento, formación y herramientas digitales para 44 destinos seleccionados (por ejemplo: Canarias, Pafos,

Oulu), con talleres y coaching de expertos, esto es la llamada iniciativa de **Smart Tourism Destinations**, que mezcla tecnología, sostenibilidad, accesibilidad y manejo eficaz de elementos, partes clave para el crecimiento regional. El documento de la OCDE “**Preparing the Tourism Workforce for the Digital Future**” (2024), en este marco insiste en la necesidad de capacitar a los trabajadores turísticos en competencias digitales, ecológicas y lingüísticas, sobre todo en las regiones periféricas, donde el turismo es una de las vías prioritarias para la inserción laboral.

El documento **COM (2024) 435 final** es un informe de la Comisión Europea, fechado el 3 de octubre de 2024, que evalúa cómo se ha llevado a cabo la comunicación de 2022 titulada “**Poner a las personas en primer lugar, asegurar un crecimiento sostenible e inclusivo, y desbloquear el potencial de las Regiones Ultraperiféricas de la UE**”. Este informe resalta los progresos que han hecho las Regiones Ultraperiféricas (RUP) de la Unión Europea —como Canarias, Azores, Madeira, Guayana Francesa, Reunión, entre otras— en su desarrollo social, económico y ambiental.

Partiendo del atractivo emergente que presenta el turismo cultural y creativo, que no solo fortalece la identidad regional y protege el patrimonio, sino que también promueve nuevas economías basadas en la innovación, el reciente **informe COM 2024/435 de la Comisión Europea sobre las regiones ultraperiféricas** muestra que se recoge un patrimonio cultural y natural de gran importancia, por lo que se recomienda que las estrategias turísticas fortalezcan la cultura, la creatividad y la economía verde como motores de la resiliencia territorial. En este sentido, las Capitales Europeas de la Cultura son utilizadas como instrumentos estratégicos: ciudades como Elefsina en Grecia, Veszprém en Hungría, o Timișoara en Rumanía, han desarrollado ecosistemas culturales pujantes, generadores de empleo, fortalecedores de turismo sostenible e internacionalmente reconocidos en regiones siempre marginadas.

Por otra parte, hay que destacar que, la perspectiva ambiental del turismo regional, resulta ser cada vez más incorporada a las políticas europeas de acción climática. **The White Paper on Sustainable Tourism Governance in the Euro-MED Area**, elaborado por el **proyecto Dialogue4Tourism (Sustainable Tourism Mission) en colaboración con Community4Tourism**, señala la urgencia de adecuar los modelos turísticos a escenarios de cambio climático, sobre todo en regiones mediterráneas y poder proteger a las poblaciones más vulnerables. En definitiva, esta hoja de ruta podría concretarse en la descarbonización del transporte turístico, la regeneración de los ecosistemas costeros, el uso eficiente del agua en zonas de estrés hídrico y la descentralización de los flujos turísticos. Las propuestas políticas de este plan de acción regional es la creación de Fondos sectoriales (200 millones de euros para impacto en destinos, 100 millones de euros en préstamos verdes, incentivos fiscales), establecer centros de actividad de ámbito regional para la investigación (20 millones de euros en monitoreo climático y reportes anuales), un acuerdo Euro-Med Tourism Adaptation Pact para 2026 (estandarizar y cooperar en infraestructuras y tecnología) y las llamadas zonas piloto regulatorias para probar innovación (IA, IOT, turismo regenerativo).

Por lo tanto, el turismo regional debe abordarse como un tipo de política horizontal capaz de articular recursos, capacidades y voluntades a diferentes escalas

de gobernanza. Así, el turismo no solo transforma espacios y economías locales, sino que también acerca a los ciudadanos y consolida el proyecto europeo, compartiendo valores e intercambiando experiencias desde sus territorios.

Hay que subrayar también que **el turismo actúa como instrumento de integración europea y fortalecimiento del sentimiento de ciudadanía europea**. Al fomentar el contacto entre ciudadanos de distintos Estados miembros, poner en valor la diversidad cultural del Continente europeo y crear experiencias compartidas, el turismo contribuye a reforzar la identidad común. Programas como “DiscoverEU”, que es una acción del programa Erasmus+ (2021-2027), que permiten a jóvenes de países de la UE y asociados (Islandia, Noruega, Turquía, Serbia...) recorrer Europa en tren de manera gratuita por hasta 30 días. Asimismo, las Capitales Europeas de la Cultura (CEC), que son una de las iniciativas culturales más emblemáticas de la Unión Europea. Desde 1985, cada año se designa una o varias ciudades europeas para celebrar la riqueza, diversidad y dimensión europea de sus culturas. Lo que consigue esta iniciativa es dinamizar regiones enteras a través de la cultura y el turismo. Todos los casos referidos constituyen ejemplos de cómo la Unión Europea utiliza esta actividad como vehículo de cohesión territorial, social y simbólica.

9 EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA DE LA UE

Puede constatarse sin dificultad la enorme importancia que presenta la continuada acción del Parlamento Europeo en el ámbito del turismo. En efecto, su labor ha resultado en extremo fundamental para la evolución del marco normativo y estratégico del turismo en la Unión Europea. Aunque fue necesario esperar al Tratado de Lisboa en 2009, en el que se reconoció explícitamente la cierta competencia de la Unión en el **artículo 195** del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo ya había comenzado a intervenir en la legislación comunitaria en el sector con anterioridad a que le fuera formalmente atribuida por los Tratados. En el sentido apuntado, puede acreditarse cómo el Parlamento Europeo intervino antes del Tratado de Lisboa, de forma indirecta y creciente, haciendo uso de instrumentos de técnica jurídica tales como resoluciones, enmiendas presupuestarias, informes y acciones que, en definitiva, influían en mayor o menor medida en el desarrollo del sector turístico, como, por ejemplo, la **Resolución de 1983** en la cual consideraba el turismo como un sector estratégico para la integración europea.

También, mucho antes de su regulación en el texto del TFUE, el Parlamento Europeo adoptó distintas resoluciones acerca de las propuestas formuladas por parte de la Comisión en el ámbito del turismo, habiendo demostrado bastante sensibilidad a los retos que ya entonces tenía ante sí el sector turístico. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la acción parlamentaria culminó con la aprobación, **en 2011**, de la **Resolución “Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo”**, documento en el que se establecieron los fundamentos del marco político europeo para el turismo. La citada Resolución se hallaba basada en la **Comunicación COM (2010) 352 de la Comisión Europea**. En

los mencionados documentos se inspira, por un lado, la perspectiva de la gobernanza europea del turismo basada en un enfoque integrado, en sintonía con la necesidad advertida de llevar a cabo la integración de la actividad turística con el resto de sectores económicos comunitarios, e incluso, de manera transversal, en el sentido de incidir no solo en los estamentos propios implicados en los servicios turísticos, sino también en aquellos otros que no lo eran aparentemente, tales como el transporte, el medio ambiente y los servicios sociales. Además, es destacable la **petición del Parlamento de crear una “Marca Europea”**, como destino turístico sostenible y cultural.

Unos años más tarde, en 2015, a través de la aprobación de una Directiva, el Parlamento Europeo dotó a la legislación comunitaria del marco regulatorio europeo para el turismo con la necesaria fuerza vinculante. Efectivamente, en este mismo orden de ideas, puede decirse que, con la aprobación de la **Directiva 2015/2302 sobre viajes combinados y servicios de viaje vinculados**, se aumentaron exponencialmente los derechos del pasajero en el mercado interior de un solo país. En nuestra opinión, resulta esencial esta Directiva ya que vino a modernizar y a sustituir la **antigua Directiva de 1990 sobre viajes combinados**, adaptándola a la era digital, y ampliando la protección del consumidor europeo al contratar viajes y paquetes a través de internet.

En la actualidad, conviene precisar que, esta Directiva se encuentra en proceso de revisión, ya que esta nueva actualización responde a lecciones aprendidas tras la pandemia y casos como el colapso de Thomas Cook en 2019. Hay que indicar únicamente que, a día de hoy, el ponente Alex Agius Saliba (grupo S&D y nacional de Malta), publicó su informe provisional el 25 de febrero de 2025, siendo que, el plazo para enmiendas cerró el 26 de marzo de 2025, con más de 229 propuestas presentadas. Mediante esta reforma en curso de la mencionada disposición, se busca mejorar la claridad en definiciones, lograr una mayor protección al consumidor y una simplificación y aplicabilidad facilitada de la norma.

De otra parte, es conveniente resaltar que, en marzo de 2011, el Parlamento Europeo aprobaría igualmente, una **Resolución sobre los nuevos desafíos y estrategias para el fomento del turismo en Europa**, en la que se abordaba la digitalización de los canales de distribución, la evolución de los hábitos de consumo, la necesidad de perfiles cualificados, el problema de la estacionalidad o las consecuencias de la pirámide poblacional motivada por el envejecimiento sobre el consumo turístico. Del mismo modo, debe señalarse, la intervención del Parlamento Europeo en crisis concretas que han afectado o pueden afectar al sector, algo que también ha sido notable. Por tanto, hay que destacar cómo esta Resolución fue importante, dado que se considera una base política previa al nuevo marco legal que trajo el Tratado de Lisboa en 2009, donde el turismo pasó a ser una competencia de apoyo de la Unión Europea, además sirvió de inestimable ayuda para preparar el camino hacia la adopción de una política turística más estructurada y transversal.

Asimismo, es menester recordar que, en 2019, tras la bancarrota del turoperador británico Thomas Cook, el Parlamento Europeo aprobaba **una Resolución** por la que alertaba de las repercusiones negativas de dicho colapso para la industria turística europea, especialmente en relación con las pymes, el empleo estacional y los destinos más dependientes del turismo internacional. Dicha

Resolución fue, sin duda alguna, relevante ya que se considera una respuesta directa de la Unión Europea a una crisis que dejó al descubierto brechas legales, vulnerabilidad de los viajeros y, en definitiva, ponía de relieve la fragilidad del sector turístico, siendo que, además, sirvió para sentar las bases sobre las que articular y desarrollar reformas futuras, entre ellas, la revisión de la Directiva de Viajes Combinados (2015/2302)

En el año 2021, el Parlamento Europeo renovó su compromiso con la sostenibilidad aprobando una Resolución sobre la estrategia de la Unión para un turismo sostenible, que apostaba por una reconstrucción pospandémica bajo los pilares de la sostenibilidad, la resiliencia, la responsabilidad y la innovación digital. Esta Resolución provino de un cambio en la perspectiva con la que el Continente europeo abordaba el turismo, permitiendo la implementación de un modelo más balanceado, consciente de su huella ambiental y coherente con sus proyecciones ambientales del Pacto Verde Europeo.

Por lo demás, hay que destacar el hecho de que, el pleno del Parlamento Europeo también ha seguido siendo muy sensible a los problemas del sector turístico y mostrando su responsabilidad institucional respecto de Europa y de nuestros vecinos más próximos. En este referido contexto, reseñar cómo, **en enero de 2022**, un mes después de la invasión, aprobó una **Resolución sobre el impacto de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en los sectores del turismo y del transporte**, en la que alertó a la Comisión sobre las perturbaciones que la guerra estaba causando en las cadenas de valor, la conectividad aérea y la confianza de los consumidores. De igual modo, **en 2023**, ha continuado aprobando Resoluciones de interés, como la **Resolución sobre la aplicación de la nueva Estrategia Industrial para Europa, en la que se pidió a los Estados miembros que adecuasen el gasto público a las prioridades estratégicas del turismo**, o la **Resolución sobre la nueva Comunicación de la Comisión relativa a las regiones ultraperiféricas, en la que se defendió el rol del turismo como herramienta para la visibilidad y el desarrollo exterior de estas regiones**.

Por otra parte, además del mencionado pleno del Parlamento Europeo, la Comisión de Transportes y Turismo de la aludida institución de la Unión y su Grupo de Trabajo de Turismo, puede afirmarse que juegan un papel decisivo en la formulación y el seguimiento de las políticas turísticas. Este Grupo celebra regularmente reuniones y audiencias a las que se invita a expertos, representantes de organismos internacionales, tales como la OMT o la OCDE, responsables de turismo de los países miembros, asociaciones del sector y empresas del gremio del turismo. En estos foros se abordan cuestiones de máxima actualidad y que resultan ser prioritarias, entre las que destacan la digitalización, el turismo sostenible, el empleo, la recuperación postpandemia o el impacto del cambio climático en los destinos europeos. En este sentido, debemos destacar cómo este Grupo ha venido solicitando, de manera reiterada, una política turística más coherente y transversal, así como la definición de una línea presupuestaria específica para el turismo, que fuese adoptada en el esquema del Marco Financiero Plurianual de la Unión, y cuyo resultado podría haber sido la consolidación de la dimensión estratégica del sector y una mayor dotación de recursos. Todo ello debido a que, aunque el turismo sea una competencia de apoyo de la Unión Europea, esta ha quedado vertebrada de tal forma que, el Parlamento Europeo, con bastante margen para actuar, se ha convertido en un

actor político y legislativo influyente en la materia. En consecuencia, cabe mantener que, recogiendo y transmitiendo las demandas de los territorios y del tejido empresarial turístico, el Parlamento Europeo constituye una pieza esencial en un contexto donde el turismo se entremezcla con las grandes transformaciones de la Agenda Europea, es decir: digitalización, transición ecológica, reindustrialización, inclusión social y cohesión territorial.

En definitiva, el Parlamento Europeo no ha sido únicamente una institución de emergencia con respecto a las crisis del sector, sino que se ha erigido como una potencia propositiva y visionaria al contribuir de forma activa en la conformación del turismo del futuro. Porque su obligación ha sido visibilizar el turismo, visible o quede invisible, como instrumento de integración, competitividad y sostenibilidad alrededor del proyecto europeo.

10 RETOS Y PRIORIDADES ACTUALES DEL TURSIMO EN LA UNIÓN EUROPEA

Como parece evidente a los ojos de cualquier observador, en la actualidad, el turismo europeo se enfrenta a un contexto complejo y en constante transformación, marcado por desafíos globales, tales como el cambio climático, la digitalización acelerada, las tensiones geopolíticas, las crisis sanitarias y las exigencias crecientes de los consumidores. Todo el mencionado conjunto de factores nos obliga a repensar el modelo turístico tradicional, avanzando hacia un sistema más resiliente, sostenible, competitivo e inclusivo. No nos gusta nada en absoluto volver a la época de la pandemia originada por el COVID-19, pero, es indiscutible que, ese tiempo y la experiencia surgida, evidenció la vulnerabilidad del turismo internacional, lo que ha hecho precisa e impulsado una reflexión profunda sobre su papel en la economía europea, así como la necesidad de fortalecer su capacidad de adaptación a futuras perturbaciones de diversos órdenes que pudieran hacer aparición en la sociedad europea.

Como se ha esbozado anteriormente, uno de los principales **retos actuales** está cifrado en **la transición ecológica del sector**. El turismo, aunque generador de riqueza, también es responsable de impactos ambientales significativos, desde las emisiones del transporte hasta la presión sobre los recursos naturales o la degradación de ecosistemas frágiles. En este sentido, **las prioridades europeas se alinean con los objetivos del Pacto Verde Europeo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, promoviendo un turismo bajo en carbono, más eficiente en el uso de recursos y respetuoso con la biodiversidad**. El fomento de la movilidad sostenible, la certificación ambiental de alojamientos y servicios, y el impulso de destinos turísticos verdes forman parte de esta estrategia. **Iniciativas legislativas** recientes como la **Ley de Restauración de la Naturaleza** o la **Directiva sobre diligencia debida corporativa en materia de sostenibilidad** refuerzan este enfoque estructural, que implica tanto al sector público como al privado.

En paralelo, **la digitalización** representa tanto una oportunidad como un desafío. El uso de tecnologías como la inteligencia artificial, el *big data*, la realidad virtual o el *blockchain* ofrece herramientas poderosas para optimizar la experiencia del turista, mejorar la eficiencia operativa y personalizar los servicios. Sin embargo,

también exige una profunda transformación del tejido empresarial turístico, compuesto en su mayoría por pymes, muchas de las cuales carecen aún de los recursos o competencias necesarias para adaptarse a este nuevo entorno digital. La Comisión Europea, a través del programa Europa Digital y del *Transition Pathway for Tourism*, promueve la creación de un espacio común de datos turísticos y el acompañamiento técnico a destinos y empresas en este proceso, con especial atención a la formación de los trabajadores y la accesibilidad digital.

Otro reto fundamental es garantizar la inclusión social y territorial en el desarrollo turístico. Esto implica reducir las desigualdades entre regiones, asegurar la accesibilidad de las infraestructuras y servicios para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidad o recursos limitados, y evitar fenómenos como el turismo masivo o el desplazamiento de la población residente. El bienestar de las comunidades locales debe ser un eje central de cualquier estrategia turística, evitando la saturación de destinos emblemáticos y promoviendo una distribución más equilibrada de los flujos turísticos a lo largo del año y del territorio. En esta línea, la diversificación de productos turísticos, el fomento del turismo rural o cultural, y la valorización del patrimonio inmaterial son instrumentos prioritarios.

El mercado laboral turístico también plantea retos significativos. Aunque es un sector intensivo en mano de obra, presenta altos niveles de temporalidad, baja cualificación y escasa estabilidad. La Unión Europea ha impulsado la iniciativa **Pact for Skills**, una asociación a gran escala que pretende formar anualmente al 10% de la fuerza laboral del sector hasta alcanzar los 7,5 millones de trabajadores capacitados en 2030. Esta prioridad formativa incluye el desarrollo de competencias digitales, lingüísticas, ambientales y de atención al cliente, así como el reconocimiento mutuo de cualificaciones y la mejora de las condiciones laborales.

Como es bien sabido, la gobernanza del turismo se configura como una prioridad transversal. La necesidad de una mayor coordinación entre niveles institucionales, sectores económicos y actores sociales es crucial para diseñar políticas turísticas coherentes, eficaces y adaptadas a los desafíos del siglo XXI. La plataforma **“Together for EU Tourism”** y el enfoque participativo del *Transition Pathway* son ejemplos de cómo la Comisión Europea busca facilitar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas, reforzando así la capacidad de respuesta del ecosistema turístico europeo ante un escenario de transformación estructural.

Asimismo, no podemos ignorar el impacto de ciertos retos estructurales, como el llamado **overtourism**, es decir, la saturación de determinados destinos debido a la excesiva concentración de visitantes en determinadas ciudades como pueden ser Barcelona, Venecia o Ámsterdam, que han sufrido las consecuencias negativas de este fenómeno, pudiendo citarse, entre otras, las siguientes: un deterioro del patrimonio, un aumento del precio de la vivienda, o las previsibles tensiones sociales y consiguientes desplazamientos de los residentes. Para intentar mitigar estos efectos, la Unión Europea ha impulsado iniciativas como el **“Tourism Dashboard”**, una herramienta digital que permite la monitorización de la presión turística en tiempo real y facilitar decisiones políticas orientadas a una distribución territorial y temporal más equilibrada del turismo. Además, a su vez, se fomenta el desarrollo de destinos alternativos y el turismo en temporada baja para descongestionar los focos tradicionales.

Un aspecto vinculado a este fenómeno, que resulta especialmente sensible, es la proliferación del **alquiler turístico a través de plataformas digitales como Booking o Airbnb**, que han contribuido de modo determinante a la crisis sobrevenida de acceso a la vivienda en múltiples destinos europeos. **La Comisión Europea ha aprobado una importante normativa dirigida a que ese tipo de plataformas compartan datos con las autoridades locales, buscando, de esta manera, permitir una gestión más eficaz del número de plazas disponibles y evitar la competencia desleal con el alojamiento tradicional.** Esta regulación, que **entrará en vigor plenamente en 2026**, representa un paso fundamental hacia la consecución de un mayor nivel de transparencia, un mayor respeto por el tejido residencial urbano y alcanzar el equilibrio territorial.

De otro lado, parece evidente que, el elemento “**resiliente**” del turismo ha cobrado protagonismo tras los devastadores efectos de la pandemia motivada, en 2020, por el COVID-19. La vulnerabilidad del modelo turístico europeo, que depende fuertemente de la movilidad internacional, ha puesto de manifiesto -como anteriormente indicábamos- la necesidad de fortalecer su capacidad para adaptarse ante crisis sanitarias, climáticas o geopolíticas. En respuesta, la Comisión Europea elaboró el más atrás mencionado “**Transition Pathway for Tourism**”, un plan de acción compartido con más de 100 organizaciones públicas y privadas, que incluye medidas específicas para diversificar la oferta turística, reforzar la preparación, garantizar una recuperación más sólida e inclusiva del sector y mejorar la cooperación entre regiones.

Otro aspecto crítico consiste en la fragmentación de la política turística europea, ya que el turismo no es una competencia exclusiva de la Unión. No obstante, se están llevando a cabo esfuerzos importantes para **reforzar la coordinación institucional** mediante **estrategias comunes como la Agenda Europea de Turismo 2030**. Esta hoja de ruta define cinco líneas prioritarias:

- La transición verde
- La transformación digital
- La resiliencia
- La formación de competencias
- La gobernanza integrada

Además, incluye más de 70 acciones concretas cuya implementación está siendo acompañada por la Comisión mediante la implementación de determinadas herramientas técnicas, así como con la adopción de una financiación adaptada, con una clara orientación hacia un modelo más competitivo y sostenible.

La digitalización, como ya se ha puesto de relieve anteriormente, no solo debe aplicarse en la experiencia del usuario o en la gestión empresarial, sino también en la toma de decisiones públicas. Para ello, la Unión Europea promueve el desarrollo de un espacio común de datos turísticos, donde puedan integrarse flujos, capacidades de carga, estadísticas y percepciones locales. La mencionada actitud permite diseñar políticas más coherentes y eficaces, anticiparse a crisis y evaluar el impacto real del turismo en los destinos. Asimismo, programas como **Digital Europe** o **Tourbit** están contribuyendo a mejorar las competencias digitales del

personal turístico, especialmente, en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas.

Dentro del panorama general que se acaba de describir, es perceptible que, los informes más recientes del Parlamento Europeo, la OCDE o la European Travel Commission, son coincidentes en señalar la **necesidad de reforzar la innovación, la gobernanza participativa y la inclusión, en todos los niveles de la actividad turística**. Se aboga por una mayor implicación de las comunidades locales, por el fomento de un turismo patrimonial y cultural más respetuoso, y por un marco regulador que proteja tanto los intereses económicos como los sociales y medioambientales. La cooperación entre Estados, regiones y municipios con los diferentes sectores sociales y empresariales constituye una herramienta clave para asegurar que el turismo europeo pueda enfrentar con éxito los retos actuales y consolidarse como auténtico motor de un desarrollo equilibrado, inteligente y sostenible.

11 CONCLUSIÓN

Podemos afirmar que, el turismo en la Unión Europea constituye mucho más que una actividad económica estratégica; representa un fenómeno cultural, social y territorial con capacidad de integrar a las regiones, fomentar el empleo, dinamizar economías locales y acercar a los ciudadanos europeos a través del conocimiento mutuo y el respeto por la diversidad. Su impacto trasciende las cifras del PIB o las tasas de ocupación hotelera: se trata de un sector vivo, dinámico y multidimensional, en constante evolución y estrechamente vinculado con los valores fundacionales del proyecto europeo.

Desde la consagración del art. 195 del TFUE, la Unión ha asumido un papel activo en el impulso de políticas turísticas comunes, aunque siempre bajo el principio de subsidiariedad y sin invadir las competencias nacionales. A través de un entramado jurídico transversal, que abarca desde la protección del consumidor hasta la sostenibilidad ambiental y la digitalización, la Unión Europea ha configurado un marco normativo capaz de orientar al sector hacia un modelo más responsable, inclusivo y adaptado a los desafíos globales contemporáneos.

La acción de la Unión se ha intensificado notablemente en los últimos años, con estrategias ambiciosas como el **Transition Pathway for Tourism** o la **Agenda Europea para el Turismo 2030**, que constituyen verdaderas **hojas de ruta para la transformación del sector**. Estas iniciativas abordan los principales retos actuales —el cambio climático, la transición digital, la cohesión territorial, la resiliencia económica y la mejora de las condiciones laborales— mediante una combinación de planificación estratégica, herramientas jurídicas, financiación específica y cooperación multiactor.

Sin embargo, la consolidación de un modelo turístico europeo verdaderamente sostenible y competitivo requiere un compromiso continuo por parte de todos los niveles de gobierno y del conjunto de actores implicados. **Es imprescindible reforzar la gobernanza participativa, apoyar a las pequeñas y medianas empresas del sector, fomentar la innovación, garantizar la accesibilidad y promover una cultura del viaje basada en el respeto, la autenticidad y el bienestar común**. Solo así será posible garantizar que el turismo,

más allá de su dimensión económica, siga siendo una palanca de cohesión, desarrollo equilibrado y construcción europea.

12 BIBLIOGRAFÍA

- CARDONA, S., & LÓPEZ RAMÓN, F. (Eds.). (2020). *Derecho del turismo*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- COMISIÓN EUROPEA. (n.d.). *Turismo*. Recuperado el 17 de julio de 2025, de <https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism_es>.
- EIT URBAN MOBILITY. (2024). *Turismo sostenible y digitalización en Europa*. <<https://www.eiturbanmobility.eu/newsroom/>>.
- EUROPEAN TRAVEL COMMISSION (ETC). (2023). *European Tourism: Trends & Prospects – Q4/2023*. <<https://etc corporate.org/reports/european-tourism-2023-trends-prospects-q4/>>.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. Á. (2021). *Manual de Derecho del Turismo*. Madrid: Tecnos.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. Y MELGOSA ARCOS F.J. (Dir.) (2025): *Tratado de Derecho del Turismo*, Pamplona, Aranzadi.
- MOLINA DEL POZO, C. F. (2021). *Derecho del Turismo en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanc
- MOLINA DEL POZO C.F. (1980): *La Política Regional en la Europa Comunitaria*, Edita Instituto de Empresa, Serie Europa, Madrid.
- MOLINA DEL POZO C.F. (1987): “*Una contribución al desarrollo de las Regiones Europeas: iniciativas de la Comunidad Europea en materia de Turismo*”, en Revista Situación, nº 3.
- MOLINA DEL POZO C.F. (1992): “*La Política Turística de la Comunidad Europea: su contribución al desarrollo regional. El TUE y el Turismo*”, en el Libro que recoge las Actas del Foro Internacional del Turismo año 2000, Edita Organización Mundial del Turismo, Acapulco (México).
- MOLINA DEL POZO C.F. (2000): “*El Turismo sostenible como factor de desarrollo económico en el marco de la Unión Europea*”, en Anuario de la Facultad de Derecho de la UAH, Servicio de Publicaciones de la UAH, Alcalá de Henares.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2000): “*La Política Regional de la Comunidad Europea: Nueva Regulación de los Fondos Estructurales*”, en Revista ECSA-Argentina, nº 2, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza (Argentina).
- MOLINA DEL POZO C.F. (2002): *Los Fondos Estructurales y la nueva Política Regional de la Comunidad Europea*, Edita Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2015): *Tratado de Derecho de la Unión Europea*, 4 Vol., Juruá Editorial, Curitiba - Lisboa. En especial, Volumen 4.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2019): “*La Política de Cohesión de la Unión Europea como impulsora del desarrollo de las Regiones*”, en Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente, año LIII, nº 330-331, Madrid.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2023): *Los Municipios y las Regiones en la Unión Europea*, Juruá Editorial, Oporto.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2023): *El Derecho de los Transportes en la Unión Europea*, Colex, A Coruña.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2023): *Instituciones, Órganos y Organismos de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2024): *La Política Regional y la Política de Cohesión en el ámbito del Derecho de la Unión Europea*, Colex, A Coruña.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2024): *Comentarios al Tratado de Lisboa*, Colex, A Coruña.
- MOLINA DEL POZO C.F. (2025): *Derecho de la Unión Europea*, 9ª edición, Editorial Reus, Madrid,
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT). (2024): *Informe sobre el turismo internacional y recuperación pospandemia*. <https://www.unwto.org/es/news>
- PARLAMENTO EUROPEO. (2021): *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2021, sobre el establecimiento de una estrategia de la UE para el turismo sostenible*. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_ES.html>.

- PARLAMENTO EUROPEO. SERVICIO DE ESTUDIOS (EPRS). (2022): *Sustainable tourism in the EU*. Bruselas. <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI\(2022\)733722](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRI(2022)733722)>.
- PEINADO GRACIA, J. I. (2021): *El derecho del turismo en España y Europa*. A Coruña: Colex.
- SOLER ROCH, M. T. (2023): *El nuevo marco jurídico del turismo tras la pandemia*. Madrid: Reus.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. (n.d.): *Jurisprudencia*. Recuperado de <https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/es/>.
- UNIÓN EUROPEA. (n.d.): *Espacio Schengen y libre circulación*. Recuperado el 17 de julio de 2025, de <https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/entry-exit/eu-citizen/index_es.htm>.
- UNIÓN EUROPEA. (2007): *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*. Diario Oficial de la Unión Europea. Recuperado de <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>.
- UNIÓN EUROPEA. (2006). *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*. Diario Oficial de la Unión Europea. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123>>.
- UNIÓN EUROPEA. (2004). *Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, sobre derechos de los pasajeros aéreos*. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0261>>.