

Revista española de Derecho Administrativo

2022

Núm. 223 (Octubre-Diciembre 2022)

Crónicas de Jurisprudencia

Crónicas de Jurisprudencia

I El Derecho Administrativo ante los nuevos retos turísticos derivados de la pandemia: breve historia de la pérdida de otra oportunidad*)

ALEJANDRO CORRAL SASTRE

Profesor de Derecho Administrativo. Universidad CEU-San Pablo de Madrid

ISSN 0210-8461

Revista española de Derecho Administrativo 223
Octubre - Diciembre 2022

Sumario:

- I. Introducción
- II. Los problemas del turismo antes de la pandemia
 - 1. Crecimiento exponencial
 - 2. La masificación y congestión: un terreno abonado para la “turismofobia”
 - 3. La gentrificación y “turistificación” de las ciudades
- III. A partir de un insólito “cero” turístico ¿podremos construir un nuevo modelo turístico?: análisis desde una perspectiva iusadministrativista
 - 1. La crisis sanitaria: el cero turístico
 - 2. El turismo como principal industria afectada: El cambio de modelo turístico
 - 3. El papel que deben jugar las Administraciones públicas en el cambio de modelo turístico
 - 4. Instrumentos jurídico-administrativos para la realización del cambio de modelo turístico
 - 5. Turismo inteligente como solución al problema de la sostenibilidad. También la sanitaria
 - 5.1. Las tecnologías de la información han sido parte del problema
 - 5.2. De la utilización de las tecnologías de la información y el conocimiento al turismo digital

- 5.3. El turismo digital desde la perspectiva de las Administraciones públicas. Una asignatura pendiente
- 5.4. El turismo inteligente: ¿Ciencia ficción o realidad ineludible? La necesidad de un cambio estructural
- 5.5. Propuesta sobre las diferentes herramientas que pueden utilizar las administraciones para el control inteligente de la oferta turística
 - A. Recopilación de información: Internet de las cosas y ciudades inteligentes como paso previo
 - B. Tratamiento masivo de datos o Big data
 - C. Turismo inteligente en el contexto de administraciones inteligentes
6. Breve referencia a los retos del turismo inteligente: la necesaria protección de los derechos fundamentales

IV. Conclusión

V. Bibliografía

RESUMEN:

España es uno de los primeros países receptores de turistas del mundo. Así Esto implica un peso cuantitativo muy importante para la economía, pero, a la vez, ha propiciado un aumento exorbitado de determinada oferta y demanda turística que está generando algunos problemas ambientales y sociales en partes del territorio. Así, por ejemplo, estrés ambiental y social, gentrificación y turismo de excesos. La pandemia provocada por el COVID-19, que nos llevó al denominado "cero turístico", parecía, paradójicamente, una situación inmejorable para revertir estos problemas a través de una actuación decidida de las administraciones públicas competentes. Sin embargo, como ya ha pasado en otros momentos, los poderes públicos han mantenido una visión cortoplacista y han adoptado medidas tendentes a incrementar el número de turistas a cualquier precio como remedio económico a la crisis. No es la solución. Al contrario. Para alcanzar unos niveles adecuados de sostenibilidad turística las administraciones deben intervenir, de manera proporcionada, pero con eficacia. En esta línea de argumentación, la utilización de tecnologías de la información y el conocimiento, especialmente las que desarrollan la inteligencia artificial, pueden servir para esta finalidad. Es hora de que la inteligencia artificial se ponga al servicio no solo de las empresas y profesionales del turismo para incrementar los beneficios, sino también de las administraciones competentes para ayudar a alcanzar la tan deseada

ABSTRACT:

Spain is one of the first countries receiving tourists in the world. This implies a very important quantitative weight for the economy, but, at the same time, it has led to an exorbitant increase in certain tourist offer and demand that is generating some environmental and social problems in parts of the territory. Thus, for example, environmental and social stress, gentrification and excess tourism. The pandemic caused by COVID-19, which led us to the so-called "zero tourism", seemed, paradoxically, an unbeatable situation to reverse these problems through decisive action by the competent public administrations. However, as has happened at other times, public authorities have maintained a short-term vision and have adopted measures aimed at increasing the number of tourists at any price as an economic remedy for the crisis. It is not the solution. On the contrary. To achieve adequate levels of tourism sustainability, administrations must intervene in a proportionate but effective way. In this line of argument, the use of information and knowledge technologies, especially those that develop artificial intelligence, can serve this purpose. It is time for artificial intelligence to be put at the service not only of tourism companies and professionals to increase profits, but also of the competent administrations to help achieve the much-desired tourism sustainability. In short, achieving the smart tourism.

sostenibilidad turística. En definitiva, alcanzar un turismo inteligente.

PALABRAS CLAVE: Turismo sostenible - COVID-19 - Crisis turística - “Cero turístico” - Pandemia - Gentrificación - Turismo de excesos - “Turismo fobia” - Intervención administrativa - Control del turismo - Inteligencia artificial - Administración inteligente - Turismo inteligente

KEYWORDS: Sustainable tourism - COVID-19 - Tourist crisis - “Zero tourist” - Pandemic - Gentrification - Excess tourism - Tourismophobia - Administrative intervention - Tourism control - Artificial intelligence - Smart administration - Smart tourism

I. INTRODUCCIÓN

Según las estimaciones económicas, las consecuencias de la pandemia en España han sido especialmente negativas. Incluso peores de lo que inicialmente se esperaba¹. Tampoco las previsiones inmediatamente posteriores al confinamiento se han cumplido, lo que ha llevado a muchas Administraciones públicas a adoptar políticas tendentes a incrementar el número de visitantes y turistas, de manera que se compensen las estadísticas negativas, pero sin tener en consideración otras circunstancias.

Hay que tener en cuenta que estas previsiones se hacen pensando en que se eliminarían las restricciones a la actividad en los últimos trimestres del año 2021, por lo que la caída del PIB fue más intensa y la esperada recuperación empezó más tarde, dado que las restricciones se han mantenido e incluso aumentado en el otoño, el invierno y la primavera siguiente, pese a que no se ha llegado a la paralización total de la actividad económica. En la última parte del año 2021, la incertidumbre se mantuvo o, incluso, se incrementó pues pese al alto número de personas vacunadas e inmunizadas por la propia enfermedad, los casos no dejaron de aumentar. El verano del año 2022, cuando se escriben estas líneas, los casos siguen aumentando, sobre todo, después de la relajación de determinadas medidas como el uso de mascarillas o la exigencia de vacunaciones para los viajes entre determinados países. Las comunidades autónomas han optado por permitir la celebración de grandes eventos turísticos (San Fermín, grandes conciertos en Madrid, Feria de Abril en Sevilla, etcétera), sin poner demasiado cuidado en la exigencia de medidas sanitarias que eviten la propagación del virus. Entiendo que estas decisiones benefician a determinados sectores turísticos, no cabe duda, pero en mi opinión hubiera sido necesario más cautelas a la hora de permitir ciertas celebraciones, sobre todo cuando hablamos de un sector económico especialmente volátil en situaciones de crisis, como ha quedado sobradamente demostrado en los últimos años².

Por otro lado, se cierne sobre nosotros, de nuevo, el terrible fantasma de la guerra, lo que no va a ayudar precisamente a la recuperación económica del turismo. Ciertamente, al igual que ocurre con la pandemia, lo más dramático sigue siendo el número de víctimas y damnificados, pero respecto a lo que aquí se está analizando, no se puede dejar de mencionar que, pese a las restricciones, el año pasado nos visitaron 134.000 turistas rusos que gastaron 228 millones de euros, según los datos obrantes en el Instituto Nacional de Estadística relativos a Movimientos Turísticos en Frontera (FRONTUR).

El sector turístico, por su parte, que supone aproximadamente el 15% del PIB de nuestro país, está en una situación especialmente precaria, pues ha sido el sector económico que primero ha sufrido los efectos de la pandemia, llegando a lo que se ha denominado el “cero turístico”³. Las restricciones a la movilidad y las medidas impuestas a los viajeros que visitan nuestro territorio han condicionado de manera muy importante la actividad⁴. Según datos del INE, en agosto del 2020 cayó un 75,86% la llegada de turistas internacionales. Además, las diferentes “olas” que hemos sufrido a lo largo de 2021 han impedido el despegue de la

actividad, con lo que la tan ansiada recuperación se está demorando más de lo deseado, aunque las previsiones para el verano del 2022 son, incluso, demasiado halagüeñas, con una estimación de crecimiento del 53%, con un alza en la actividad de 47.000 millones⁵⁾.

Paradójicamente, justo antes de la pandemia, la doctrina más especializada en la materia ponía en entredicho el modelo de crecimiento turístico que se estaba desarrollando en nuestro país, especialmente en determinados territorios (Islas Baleares, Costa Mediterránea, etc.), e incluso algunas comunidades autónomas adoptaron normas jurídicas que restringían en gran medida el turismo en sus territorios. El caso paradigmático es el de Islas Baleares, que a través del Decreto-ley 1/2020, de 17 de enero, reguló contra el denominado turismo de excesos para la mejora de la calidad en zonas turísticas, habilitando a la Administración para prohibir determinadas actividades económicas relacionadas con el turismo de excesos.

Sin embargo, los datos relativos al verano de 2022 nos invitan a pensar que se pretende seguir con las mismas políticas desarrollistas por parte, sobre todo, de las comunidades autónomas que se dedican especialmente al turismo de sol y playa. Así, según una nota de prensa del INE, “España recibe 7,0 millones de turistas internacionales en mayo, frente a los 1,4 del mismo mes de 2021”⁶⁾.

A la vista de estos datos, y este es el objetivo de este trabajo, resulta interesante analizar qué medidas pueden adoptar los poderes públicos, y en qué sentido, para recuperar el sector turístico sin caer en los problemas que algunos destinos sufrían antes de la pandemia. Así, entiendo que es una oportunidad inmejorable para recuperar la actividad evitando la masificación, la congestión y la gentrificación⁷⁾. En definitiva, apostando por un turismo de calidad y sostenible. Que el denominado “cero turístico” nos sirva como catalizador para no caer en algunos de los errores en los que estábamos incurriendo antes de la terrible crisis sanitaria⁸⁾.

FOOTNOTES

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto PID2020-120373RB-I00 sobre IDENTIDAD DIGITAL, DERECHOS FUNDAMENTALES Y NEURODERECHOS, Ministerio de Ciencia e Innovación. Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación.

1

EUROPEAN ECONOMIC FORECAST, Summer 2020, *Institutional Paper* 132 | July 2020, p., 22. “Así, según las previsiones de la Comisión Europea para este año 2020 y principios del 2021, y a expensas de lo que se establezca en el informe sobre la economía para el otoño de 2020 y 2021, “Es probable que el impacto económico del confinamiento en la primera mitad de 2020 sea peor de lo esperado en el pronóstico de primavera. Esto no se verá completamente compensado por el repunte esperado en la segunda mitad de 2020, ya que se eliminan la mayoría de las restricciones a la actividad. Como consecuencia, el crecimiento anual del PIB en 2020 se pronostica ahora en casi -11%, aproximadamente 1½ pps. más bajo que proyectado en primavera. La actividad debería seguir recuperándose durante el primer semestre de 2021 y luego moderar gradualmente en la

segunda mitad. Esto, junto con un arrastre positivo de los últimos trimestres de 2020, llevaría el crecimiento anual del PIB a alrededor del 7% en 2021 (prácticamente sin cambios desde la primavera), dejando el volumen de producción en 2021 aproximadamente un 4½% por debajo de su nivel de 2019”.

2

Sobre la volatilidad del sector, véase CORRAL SASTRE, A., *La liberalización del sector turístico*, op. cit., p. 54 y ss.

3

SIMANCAS CRUZ, M., “Deconstruyendo una crisis turística”, en “Turismo poscoronavirus, ¿una oportunidad para el reconocimiento?”, en *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*”, Coord. SIMANCAS CRUZ, M., HERNÁNDEZ MARTÍN, R. Y PADRÓN FUMERO, N., Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, 2020.

4

PALOMO ORTEGA, G., NAVARRO JURADO, E., CEREZO MEDINA, A y TORRES BERNIER, E., “Turismo poscoronavirus, ¿una oportunidad para el reconocimiento?”, en *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*”, op. cit., p. 163, “Los efectos del coronavirus están condicionando fuertemente la actividad, ya que afecta directamente a las bases del sistema turístico: la movilidad y el contacto entre personas”.

5

www.eleconomista.es, consultado el 25 de julio de 2022. Enlace a la noticia: <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/11564167/01/22/El-turismo-crecera-un-53-en-2022-con-un-alza-de-la-actividad-de-47000-millones.html>.

6

Movimientos turísticos en fronteras. Frontur. Mayo 2022.

7

VELASCO GONZÁLEZ, M., “Políticas turísticas ante una pandemia”, en *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, op. cit., p. 132 “En todo caso, lo que sí sabemos es que las crisis abren una oportunidad real para que los gobiernos impulsen cambios en espacios de políticas públicas que tenían restricciones muy marcadas por dinámicas pasadas, ya que los rendimientos que generaban los modelos anteriores, de repente, quedan paralizadas. Sería el momento de que los gobiernos de nuestro país, sin abandonar al tejido empresarial y a los y las trabajadoras más vulnerables, apostaran por transitar hacia un modelo menos basado en el crecimiento cuantitativo

de las cifras y más orientado a las dinámicas de sostenibilidad ambiental y social, a la economía circular y a los ODS.

8

PALOMO ORTEGA, G., NAVARRO JURADO, E., CEREZO MEDINA, A. Y TORRES BERNIER, E., “Turismo poscoronavirus, ¿una oportunidad para el poscrecimiento?, *op. cit.*, pp. 161 y 162, “El contexto actual derivado de la crisis sanitaria del COVID-19 está marcado por la incertidumbre y presenta una serie de retos múltiples para la sociedad en general y para el turismo en particular. Un escenario que ha supuesto la desaparición momentánea de algunos de los problemas clásicos de sostenibilidad que el turismo había provocado en algunos espacios turísticos, lo que desde la comunidad científica se ha visto como una oportunidad única para repensar el turismo y construir un nuevo modelo basado en la sostenibilidad [...] recomendadas por la Unión Europea y la OMT, así como las que están definiendo una serie de regiones europeas, va a permitir identificar si esta crisis puede suponer un factor de cambio, promoviendo la posibilidad de definir modelos de gestión turística bajo otra lógica que se alinee con las teorías postcrecientista o, si, por el contrario, se sigue apostando por modelos centrados en el crecimiento sin límites.