

**TURISMO Y SOSTENIBILIDAD**  
**EN LAS CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD. PRINCIPIOS, MARCO E**  
**INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN**

*Francisco Javier Melgosa Arcos*  
Profesor Titular E.U. de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca

Referencia bibliográfica: MELGOSA ARCOS, F. JAVIER “*Turismo y sostenibilidad en las ciudades patrimonio de la humanidad: principios, marco e instrumentos de actuación*”, en la obra colectiva “*Ciudades patrimonio de la humanidad de España: urbanismo y patrimonio histórico*”, Ed. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte/Grupo CPHE, 2001. Págs. 197 a 221.

**SUMARIO:**

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- DESARROLLO SOSTENIBLE Y TURISMO SOSTENIBLE.

III.- EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD EN DECLARACIONES, CARTAS Y CONFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO Y SOBRE TURISMO.

IV.- EL MARCO DE ACTUACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN LA UNIÓN EUROPEA.

V.- PATRIMONIO CULTURAL Y SOSTENIBILIDAD EN LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO.

VI.- EL TURISMO SOSTENIBLE EN CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD.

6.1. Los impactos del turismo.

6.2. El recurso turístico y la capacidad de carga.

6.3. Recomendaciones y líneas de actuación propuestas en el Estudio “*Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas con patrimonio arquitectónico-monumental*” (Dirección General de Turismo de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES).

VII.- ALGUNOS INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS.

7.1. Los Planes de Excelencia Turística.

7.2. Agendas 21 Locales.

7.3. Fondos Estructurales e Iniciativas Comunitarias.

**I.- INTRODUCCIÓN.-**

El turismo ha experimentando en los últimos años un evidente crecimiento en nuestro país. Durante el periodo comprendido entre 1995 y 2000 la entrada de turistas extranjeros ha registrado un crecimiento sin precedentes en la historia reciente. Los últimos ejercicios han presentado unos resultados que parecían difíciles de superar, y sin embargo, año tras año, se han rebasado todas las expectativas. Según los datos facilitados por el Instituto de Estudios Turísticos, en el año 2000 se produjeron en España un total de 74.4 millones de entradas de visitantes extranjeros, lo que supone un incremento del 3,3% respecto al año anterior; y los españoles, por su parte, realizaron un total de 38 millones de viajes turísticos entre los meses de enero y septiembre.

Estas cifras han producido un positivo impacto en la economía y en el empleo. El gasto realizado por los turistas extranjeros en los diez primeros meses del pasado año ascendió a 28.722 millones de euros, y la cifra de ocupados en las actividades características del turismo fue de 1.414.815 personas, según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Las Ciudades Patrimonio de la Humanidad no han sido ajenas a este buen momento del turismo en España, y además se han visto beneficiadas por los cambios en las preferencias

y gustos de los consumidores que han motivado una importante diversificación de la demanda turística enfocada hacia nuevos productos más propios del interior, como el turismo cultural. Estas ciudades se han convertido, o pueden convertirse en grandes receptoras de visitantes españoles y extranjeros, atraídos por un patrimonio cultural de incalculable valor (catedrales, iglesias, museos, etc.), y por otros recursos turísticos que han cobrado mucha importancia en los últimos años, como la gastronomía, el idioma, congresos y reuniones, etc. Estadísticas de la Organización Mundial del Turismo (OMT) ponen de manifiesto que los ingresos por turismo son más importantes en las ciudades que tienen un rico patrimonio cultural.

También es conocido por todos que la actividad turística ha sido el agente principal de la transformación paisajística y funcional del territorio español, aunque con una mayor incidencia en el litoral. La *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956* no podía prever los nuevos problemas que el turismo iba a ocasionar sobre el propio planeamiento urbanístico; y las autoridades territoriales no reaccionaron a tiempo para promover una planificación turística del territorio. En este contexto, las actuaciones inmobiliarias comenzaron a proliferar, cambiando los usos del suelo y dando cabida a nuevas construcciones de distinta calidad y tipología. Sin embargo, no debemos caer en el engaño de justificar los errores cometidos en el pasado como algo que no pudo evitarse en otros tiempos, sin poner en peligro los importantes ingresos que el turismo generaba.

El *Libro Blanco del Turismo Español* elaborado por la Secretaría General de Turismo en 1990, recogía entre los puntos débiles del sistema turístico español, la degradación de la estética urbana y el medio ambiente en las zonas turísticas. A continuación proponía una serie de medidas para combatir este fenómeno: como el asegurar un crecimiento selectivo de la oferta en zonas saturadas, mediante el control municipal cuantitativo y cualitativo de las licencias de construcción; desarrollar una oferta turística fuera de las zonas litorales, rehabilitando los núcleos históricos de pueblos y ciudades; elaborar Planes de Ordenación del Territorio de las zonas turísticamente desarrolladas, teniendo en cuenta los problemas medioambientales y de saturación de la oferta; y reforzar el control municipal de la polución acústica y de la suciedad en los núcleos turísticos.

En los últimos años ha sonado la voz de alarma, y se empieza a tener asumido que la satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para el entorno natural, los lugares históricos o para el legado cultural. La calidad del entorno, tanto natural como urbano ha adquirido una enorme importancia en el desarrollo del turismo.

El turista del siglo XXI rechaza las urbanizaciones masificadas, la suciedad y los ruidos; y busca una buena calidad de los alojamientos, espacios de ocio, oferta cultural, buenos accesos, señalizaciones, etc., que hagan de la ciudad un destino turístico atractivo.

MARTÍN MATEO<sup>1</sup> identifica una *demanda cultural ambiental* que puede tener como objetivo la percepción de bienes físicos: muebles o inmuebles, artísticos, vivencias espirituales de base patrimonial, reminiscencias históricas, etnológicas y obtener informaciones o satisfacciones “ad hoc” esporádicas o periódicas de este signo.

La conclusión Nº 12 de la *Declaración de La Haya sobre turismo*, de 1989, sostiene que los monumentos bien conservados, las formas de vida tradicionales y el medio natural intacto

---

<sup>1</sup>MARTÍN MATEO, R. “*El binomio turístico-cultural*” (págs. 77-89) en la Revista “Patrimonio Cultural y Derecho” núm. 4-2000.

atraen a los turistas y los incitan a volver. A su vez, los gastos de esos turistas son una motivación económica para conservar la cultura y proteger el medio ambiente en la nación visitada. Por el contrario, si los monumentos y el entorno no se conservan debidamente, los turistas dejarán de sentirse atraídos y los beneficios económicos del turismo disminuirán.

El incremento de estos flujos turísticos es una amenaza creciente, que exige una planificación más precisa y de una gestión más eficaz del medio urbano, conducente a instaurar formas y comportamientos turísticos menos nocivos. El turismo es una oportunidad, pero también puede ser una amenaza si no se gestiona de una manera apropiada.

Ya existen ciudades, como Évora o Santiago de Compostela, que están arbitrando Planes Estratégicos de Turismo, íntimamente unidos a un planeamiento urbanístico de calidad, diseñan objetivos a medio plazo y proyectan planes estratégicos de ensamblaje del planeamiento físico y la planificación económica en una ordenación integrada. Según un informe de la UNESCO, el turismo masivo en ciudades históricas contribuye por su aglomeración a una mayor contaminación, y por ello, debe pagar en parte la factura de la conservación del patrimonio.

En este contexto, las Administraciones Públicas han ido tomando conciencia de los riesgos que entraña todo fenómeno de masas incontrolado, y han diseñado instrumentos dirigidos a planificar y a proteger el espacio desde varios frentes: legislación urbanística, evaluación de impacto ambiental, autorización administrativa de las actividades clasificadas, etc.; y lo que era menos previsible hace unos años, las propias Leyes de Turismo de las CCAA introducen la variable ambiental en la ordenación turística del territorio.

El 17 de septiembre de 1993, los Ayuntamientos de Ávila, Cáceres, Salamanca, Segovia y Toledo formalizaron en Ávila, la constitución del “Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España” (GCPHE), cuyo objetivo, según reza el Acta, es la conservación y desarrollo de las seis ciudades mediante la realización de proyectos comunes a ellas, que cuentan con igual problemática por sus singulares valores históricos, arquitectónicos y culturales, que han merecido el reconocimiento de todas ellas por la UNESCO. Posteriormente se incorporaron al Grupo las ciudades de Córdoba y Cuenca, y más recientemente, Alcalá de Henares.

En todas estas ciudades, independientemente de su población, se producen problemas comunes en torno al dilema desarrollo turístico/conservación. ¿Es posible la reconciliación? ¿Se pueden unir esfuerzos y concebir mecanismos de coordinación y armonización entre visitantes y visitados?.

## **II.- DESARROLLO SOSTENIBLE Y TURISMO SOSTENIBLE<sup>2</sup>.** -

El turismo sostenible no debe entenderse como un concepto aislado, sino integrado en un concepto mucho más amplio, que es el desarrollo sostenible. El uso generalizado de este término no se produjo hasta que la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) publicó en 1987, el informe que lleva por título en versión castellana “*Nuestro Futuro Común*”, también conocido como “Informe Brundtland”.

---

<sup>2</sup>Se puede ampliar información sobre estos conceptos en MELGOSA ARCOS, F.J. (Coord.) “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*”, págs. 449-476. Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.

Partiendo de las conclusiones –en algunos aspectos, alarmantes- del citado Informe, el 22 de diciembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 44/228, que puso en marcha el proceso para la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo para el año 1992. La Conferencia se celebró en Río de Janeiro, entre los días 1 y 15 de junio del citado año, y reunió a 176 Estados y a 1200 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. La Declaración de Río proclama 27 principios que tratan de establecer los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección del medio ambiente; y en resumidas cuentas, vino a suponer la aceptación mundial del concepto de desarrollo sostenible.

Además, la Conferencia de Río produjo como resultados, dos convenios internacionales (Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, y Convenio sobre la diversidad biológica), dos declaraciones de principios (Declaración de Río y Principios sobre los bosques), y un programa de acción (Programa 21) para llevar a cabo los proyectos anteriores en los años sucesivos<sup>3</sup>.

La Agenda Local 21 es un manifiesto global para el desarrollo sostenible, aprobado por consenso de 179 países. Se organiza en cuarenta capítulos en los que se abordan temas económicos, sociales, culturales y de protección del medio ambiente. El capítulo 28 invita a los gobiernos locales al desarrollo sostenible adicional, con la mayor participación de los agentes sociales (ONGs, sindicatos, juventud, etc.), constituyendo lo que podríamos llamar un “foro ciudadano”.

En abril de 1995, se adoptó la *Carta de Turismo Sostenible* en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote, los días 27 y 28 de abril. La Carta formula quince principios:

1). - El desarrollo turístico deberá ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales

2). - El turismo tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano.

3). - El reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales, y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados.

4). - La contribución activa del turismo al desarrollo sostenible implica la participación de todos los actores implicados en el proceso y a todos los niveles: local, regional, nacional e internacional.

5). - *La conservación, la protección y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural representan un auténtico reto cultural, tecnológico y profesional.*

6). - La calidad debería ser objetivo prioritario.

---

<sup>3</sup>Vid. Versión española de estos textos: “Río-92” MOPT. Madrid, 1993.

7). - El turismo debe mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento sociocultural de cada destino.

8). - La planificación integrada del turismo debe ser elaborada por los gobiernos y autoridades competentes con la participación de ONGs y comunidades locales.

9). - Es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística.

10). - La promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo.

11). - Las zonas más vulnerables ambiental y culturalmente y las hoy más degradadas recibirán ayuda financiera y técnica.

12). - La promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo.

13.- Una política turística de carácter sostenible requiere sistemas de gestión y estudios de viabilidad que permitan la transformación del sector.

14). - Atención especial se prestará al transporte, el uso de energías y recursos no renovables, el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas.

15). - Es fundamental que se adopten y pongan en práctica códigos de conducta.

También se ha pronunciado a este respecto la Organización Mundial del Turismo (OMT) en su publicación "*Turismo en el año 2100*": El desarrollo turístico sostenible responde a las necesidades de los turistas actuales y las regiones receptoras, protegiendo y agrandando las oportunidades del futuro. Se le representa como rector de todos los recursos de modo que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas manteniendo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas en defensa de la vida.

A la vista de los anteriores principios y declaraciones, por turismo sostenible hay que entender cualquier forma de desarrollar y gestionar las actividades turísticas de tal manera que asegure la protección y conservación a largo plazo de los recursos naturales, culturales y sociales, y a la vez contribuya de forma equitativa al crecimiento económico y al bienestar de los seres humanos, especialmente de aquellos que viven en los destinos turísticos.

En estos mismos términos se expresan los representantes de la Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (O.C.P.M) en el documento denominado "*Llamamiento de Évora a favor de un desarrollo turístico preocupado en salvaguardar la vitalidad y el carácter de las ciudades históricas*" (20 de septiembre de 1997). El llamamiento está dirigido a las organizaciones comerciales del transporte, de recreación, del turismo, a las Administraciones Públicas, y a las entidades privadas.

### **III.- EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD EN DECLARACIONES, CARTAS Y CONFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO Y SOBRE TURISMO.-**

Instituciones supranacionales como la UNESCO, Consejo de Europa, Organización de las Ciudades Patrimonio Mundial (O.C.P.M.), Organización Mundial de Turismo (OMT) han ido incorporando en sus resoluciones distintas referencias al principio de sostenibilidad, y poniendo de manifiesto la necesidad de modificar los modelos de gestión del turismo en las ciudades históricas. Veamos algunos ejemplos:

1. - ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Lugares de Interés Artístico e Histórico) hizo pública la *Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas*, que es a su vez, complementaria de la Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y Sitios (Venecia, 1964). La Carta recoge una serie de principios, objetivos y métodos de actuación: a) La conservación de las ciudades y barrios históricos sólo puede ser eficaz si se integra en una política coherente de desarrollo económico y social y si se toma en consideración en el planeamiento del territorio y del urbanismo, b) Los valores a conservar son el carácter histórico de la Ciudad o conjunto y la suma de elementos materiales y espirituales que determinan su imagen especialmente, c) La participación ciudadana y el compromiso de los habitantes son imprescindibles para llevar a cabo la conservación de las ciudades históricas, d) La adaptación de la ciudad histórica a la vida contemporánea requiere unas infraestructuras y equipamientos de los servicios públicos, e) La circulación de vehículos en zonas históricas de la ciudad debe ser estrictamente reglamentada; y cuando en el marco de la ordenación territorial se prevea la construcción de grandes carreteras, o de intenso tráfico, no deberá permitirse que penetren en la ciudad histórica, f) Es necesario adoptar medidas preventivas contra las catástrofes naturales y otras perturbaciones (contaminación, vibraciones,... etc.).

2. - La *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico* (Consejo de Europa, Amsterdam, 26 de septiembre de 1975) enunciaba por vez primera los principios de *conservación integrada* del patrimonio con el objetivo de revitalizar los centros urbanos antiguos, mediante la reutilización del patrimonio existente y el mantenimiento del ambiente social tradicional de los barrios históricos. La conservación integrada es el resultado de la acción conjunta de una correcta aplicación de técnicas de restauración y asignación de funciones.

3. - *2ª Conferencia Europea de Ministros Responsables del Patrimonio Arquitectónico* (Granada, 3 y 4 de octubre de 1985). - En la Resolución N° 4, relativa a la conservación física del patrimonio arquitectónico y al imperativo de lucha contra la contaminación, invita a los Gobiernos a intensificar los esfuerzos para reducir sensiblemente las emisiones de todos los contaminantes nocivos, de acuerdo con los principios de los Convenios internacionales que tratan la materia.

4. - *Recomendación (86)11, relativa a espacios públicos urbanos abiertos* (Adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 12 de septiembre de 1986 en la 399ª reunión de los Delegados de Ministros), recomienda a los Estados miembros, entre otras actuaciones: 2.2. “Fomentar la dotación y gestión de espacios abiertos de forma que respondan a las necesidades reales de los habitantes, respeten el carácter del tejido urbano existente, utilicen adecuadamente todos los recursos disponibles, promuevan la cohesión social y sean resultado del

diálogo y la coordinación apropiada entre todos los profesionales e instituciones competentes”; en el siguiente punto se realizan propuestas sobre el conflicto automóviles/peatones y sobre el conflicto visual.

5. - **Recomendación (95) 9 del Comité de Ministros, relativa a la conservación de los sitios culturales integrada en las políticas de paisaje** (Adoptada el 11 de septiembre de 1995 en la 543ª reunión de los Delegados de Ministros). En síntesis, tiene como objetivo el alcanzar un desarrollo sostenible, así como un modo de vida que respete el patrimonio cultural y natural, teniendo siempre en cuenta el carácter evolutivo del paisaje en su conjunto. Se propone un enfoque interdisciplinario tanto para el estudio de identificación del paisaje y de los sitios culturales como para su evaluación, poniendo de manifiesto los valores culturales, históricos, arqueológicos, estéticos, simbólicos, etnológicos, ecológicos, económicos y sociales que las sociedades atribuyen a los paisajes. (pág. 349)

6. - **Declaración final y Resoluciones de la IV Conferencia Europea de los Ministros responsables del Patrimonio Cultural** (Helsinki 1996). En esta Conferencia se actualiza la doctrina que el Consejo de Europa ha producido sobre la conservación del patrimonio desde 1975, y se fijan los principios que deben inspirar las políticas de patrimonio cultural. En relación con el turismo y la sostenibilidad, recoge como principios: que el acceso al conocimiento y uso del patrimonio cultural es un factor esencial de desarrollo individual y colectivo; la protección de los patrimonios cultural y natural debe ser coordinada en la perspectiva de una gestión ecológica; reconoce la importancia creciente del turismo cultural, para señalar a continuación, que el disfrute no debe poner en riesgo este patrimonio.

7. - **Recomendación N° R (97) 2 del Comité de Ministros, relativa a la conservación continua del patrimonio cultural contra el deterioro físico debido a la polución y a otros factores similares** (Adoptada el 4 de febrero de 1997 en la 583ª reunión de Delegados de Ministros). En el apéndice se establecen una serie de medidas que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar las políticas urbanísticas y ambientales.

8. – La Organización de las Ciudades Patrimonio Mundial, en su reunión de 20 de septiembre de 1997, celebrada en Évora, aprobó el “**Llamamiento de Évora a favor de un desarrollo turístico preocupado en salvaguardar la vitalidad y el carácter de las ciudades históricas**”, adhiriéndose a la Carta de Lanzarote. En el documento se invita a todas las partes implicadas en la gestión del patrimonio urbano histórico a conseguir los objetivos siguientes: a) Que en cada ciudad se apliquen medidas para asegurar la calidad de vida y respetar la identidad cultural de los residentes, armonizando las relaciones entre los representantes de la industria turística, los turistas y las autoridades locales, b) Que las autoridades regionales y nacionales responsables de las finanzas, del turismo y del patrimonio se coordinen con las autoridades municipales con el propósito de elaborar conjuntamente una misión de la salvaguardia del patrimonio urbano histórico, y les propongan las orientaciones fiscales y legislativas en la creación de empleos y de un desarrollo turístico, c) Que las industrias, organizaciones y administraciones relacionadas con los viajes y la industria turística, creen un Fondo Mundial con vistas a analizar los efectos de dicha industria sobre los monumentos históricos y se preocupen de los peligros posibles de deterioración que el turismo puede causar dentro de las ciudades del patrimonio mundial.

9. – Los participantes en el **Congreso Europeo sobre “Energía, Transporte y Telemática en las Ciudades Históricas”**, celebrado en Salamanca, el seis de noviembre de 1998, aprobaron el documento que se conoce como **Declaración de Salamanca**. En ella se invita a los gestores municipales, instituciones y agentes sociales a incorporar los criterios de sostenibilidad en el uso de la energía, transportes y telemática:

- En el uso de la energía, propiciando las energías renovables, y adecuando sabiamente los usos a los recursos energéticos disponibles, considerando la energía como un servicio ciudadano.
- Impulsar criterios de movilidad urbana sostenible en centros históricos, destacando las soluciones basadas en la peatonalización y en los sistemas de transporte colectivo.
- Incorporar tecnologías de emisión cero y ultrabajas para el transporte urbano, empleando las actuales posibilidades que ofrecen los vehículos de propulsión a gas natural, híbridos y eléctricos.
- Utilizar adecuadamente los instrumentos telemáticos en la optimización de los usos energéticos, en el transporte alternativo y en la planificación.
- Establecer sistemas de planificación integrada en el diseño de las redes de electricidad y comunicación que permitan minimizar el impacto sobre el patrimonio edificado, ... etc.

10. - La **Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial**, aprobada por la Conferencia Mundial del Turismo, el 10 de octubre de 1980, reconoce en su apartado 18) que los recursos turísticos de que disponen los países están constituidos a la vez por espacio, bienes y valores. Se trata de recursos cuyo empleo no puede dejarse a una utilización incontrolada sin correr el riesgo de su degradación, incluso destrucción. La satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para los intereses sociales y económicos de las poblaciones de las regiones turísticas, para el medio ambiente, especialmente para los recursos naturales, ni para los lugares históricos y culturales. Todos los recursos turísticos pertenecen al Patrimonio de la Humanidad.

11. - El **Documento de Acapulco**, aprobado en la Reunión Mundial de Turismo del 21 al 27 de agosto de 1982, recomienda la protección y preservación del medio ambiente, de la estructura ecológica y del patrimonio natural, histórico y cultural del país.

12. - Más reciente, es el **Código Ético Mundial para el Turismo**, aprobado en la Asamblea General<sup>4</sup> de la OMT celebrada en Santiago de Chile en octubre de 1999, que pretende crear un marco de referencia para el desarrollo responsable y sostenible del turismo mundial, minimizando sus efectos negativos sobre el medio ambiente y el patrimonio cultural.

El tercer principio de este Código se refiere al turismo como factor de desarrollo sostenible, y en el cuarto, al turismo como factor de *aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad*. A este respecto establece que las políticas y actividades turísticas se llevarán a cabo con respeto al patrimonio artístico, arqueológico y cultural, que deben proteger y transmitir a las generaciones futuras. Se concederá particular atención a la

---

<sup>4</sup>La iniciativa se puso en marcha a raíz de otra Asamblea General de la OMT, celebrada en Estambul en 1997. La Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, reunida en Nueva York en 1999, aprobó el concepto del Código y pidió a la OMT que recabara nuevas informaciones.



protección y a la rehabilitación de los monumentos, santuarios y museos, así como de los lugares de interés histórico o arqueológico, que deben estar ampliamente abiertos a la frecuentación turística. También propone que los recursos procedentes de esta frecuentación, se asignen preferentemente al mantenimiento, a la protección, a la mejora y al enriquecimiento de ese patrimonio.

Por último, también es significativo, que la OMT haya elegido como tema del *Día Mundial del Turismo*<sup>5</sup> en 1999, “*El turismo. Protección del patrimonio mundial para el nuevo milenio*”. La principal finalidad del Día Mundial del Turismo es fomentar el conocimiento entre la comunidad internacional de la importancia del turismo y sus valores sociales, culturales, políticos y económicos. La carta de Francesco Frangialli (Secretario General de la OMT) con motivo de este día invita a todos los Estados Miembros de nuestras respectivas organizaciones, así como a las instituciones públicas y privadas internacionales y nacionales que intervienen en todos los planos de la actividad cultural y turística, a cooperar para promover un turismo responsable que atienda los requisitos del desarrollo socioeconómico sin sacrificar nuestro entorno ni el patrimonio cultural de nuestro mundo.

#### **IV.- EL MARCO DE ACTUACIÓN PARA EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN LA UNIÓN EUROPEA.-**

El Tratado de Amsterdam establece el desarrollo sostenible como objetivo explícito de la Unión Europea y refuerza las exigencias de integración de las políticas. No obstante, las Instituciones comunitarias ya habían dejado constancia de su preocupación por la sostenibilidad urbana.

En 1991 se creó el *Grupo de Expertos de Medio Ambiente Urbano* con la misión de poner en práctica las ideas centrales del Libro Verde de 1990 sobre medio ambiente urbano. La publicación de este documento marcó un cambio en la perspectiva para abordar la problemática urbana en el ámbito europeo.

En 1993 se puso en marcha el Proyecto Ciudades Europeas Sostenibles y en 1994 se aprobó la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad*, conocida como “*Carta de Aalborg*”. En esta ciudad de Dinamarca se celebró la *Conferencia sobre Ciudades Sostenibles* bajo el patrocinio de la Comisión Europea y organizada por el Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI). Este organismo asumió la responsabilidad de elaborar el proyecto de lo que se conoce como *Carta de Aalborg*<sup>6</sup>, que fue firmada inicialmente por 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales. En ella se establece que las actuaciones estarán presididas por los principios de justicia social, ocupación sostenible del suelo, movilidad urbana sostenible, autogestión, protagonismo de los ciudadanos en la toma de decisiones, etc.

La segunda Conferencia Europea de Pueblos y Ciudades Sostenibles se celebró en Lisboa, del 6 al 8 de octubre de 1996, con 1.000 representantes locales y regionales. La reunión sirvió para intercambiar ideas, experiencias de prácticas locales, y rubricar el documento denominado “Carta de Acción” que entra en consideraciones para la preparación de los

<sup>5</sup>La Asamblea General de la OMT en su tercera reunión (Torremolinos, 1979) decidió instituir a partir de 1980 un “Día Mundial del Turismo” que se conmemoraría el 27 de septiembre de cada año con actos adecuados sobre temas que seleccionaría la Asamblea por recomendación de su Consejo Ejecutivo.

<sup>6</sup>Este y otros documentos sobre sostenibilidad urbana pueden consultarse en <http://www.sustainable-cities.org>

gobiernos locales en el proceso de la Agenda 21, incidiendo en herramientas de gestión de la sostenibilidad, concienciación, educación, cooperación entre autoridades, etc.

En marzo de 1996, el Grupo de Expertos sobre Medio Ambiente Urbano presentó el Informe sobre *Ciudades Europeas Sostenibles* que aboga principalmente por la capacitación de las autoridades locales para gestionarse a sí mismas y a sus municipios de forma más sostenible. El Informe contiene recomendaciones relativas a la política general y a la investigación que son pertinentes para todos los niveles de las Administraciones Públicas y para sectores tales como las ONG y las empresas. La integración de las políticas es un objetivo primordial, y se presta especial atención a la problemática institucional, los recursos naturales, la energía, los residuos, aspectos socioeconómicos, accesibilidad, ... etc. También aporta ejemplos de buenas prácticas procedentes de toda Europa.

Igualmente, se hacen propuestas avanzadas sobre la relación entre el turismo y el medio ambiente urbano, dejando claro que la dimensión cultural del turismo puede ser positiva para la regeneración urbana y para el desarrollo económico de la ciudad.

El 28 de octubre de 1999 la Comisión aprobó un “*Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea*”, el cual propone cuatro objetivos: 1) Reforzar la prosperidad económica y el empleo en las ciudades, 2) Promover la igualdad de oportunidades, la reinserción social y la rehabilitación de los barrios con dificultades, 3) Mejorar el entorno urbano (gestión de los transportes, de los residuos, de la energía, etc.), 4) Contribuir a una buena gestión de las ciudades y a una mayor participación de los agentes locales y de los ciudadanos.

Para cada objetivo, el marco de actuación describe modelos de medidas de carácter innovador, basadas fundamentalmente en una colaboración entre los sectores público, privado y asociativo. También prevé la creación de redes de proyectos y de instrumentos, así como la divulgación de buenas prácticas.

El *patrimonio cultural* es considerado esencial para la vitalidad de las ciudades y para sus resultados económicos, contribuyendo a la formación de la identidad de cada ciudad; y el turismo de ocio y de negocios es cada vez más importante para la prosperidad económica y el empleo en las zonas urbanas. La Comisión fomentará el intercambio de experiencias sobre el turismo urbano, con miras a incrementar la capacidad de las ciudades para gestionar la circulación de turistas como parte de las estrategias de desarrollo urbano sostenible.

Otra de las líneas del marco de actuación es la *protección y la mejora del medio ambiente urbano*, que recoge entre otros objetivos: la protección del entorno edificado y el patrimonio cultural; promover modelos de asentamiento que usen eficazmente los recursos, limitando con ello la utilización del terreno y la expansión urbanas; mejorar el comportamiento ecológico de las empresas fomentando una buena gestión medioambiental en todos los sectores; conseguir una reducción mensurable y significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero en las zonas urbanas, especialmente por medio del uso racional de la energía, el mayor uso de fuentes de energía renovables, y la reducción de residuos; minimizar y gestionar los riesgos medioambientales en las zonas urbanas. A renglón seguido se proponen una serie de medidas:

- Mejor aplicación de la legislación medioambiental existente a nivel urbano (calidad del aire, aguas residuales, aguas de baño, residuos, control integrado de la contaminación, etc.).
- Reforzar el control de la contaminación y los trabajos de descontaminación en las ciudades.
- Reducción de los efectos del transporte urbano sobre el medio ambiente.
- Gestión sostenible de la energía en las ciudades.
- Ampliación de la etiqueta ecológica y del sistema de gestión y auditoría medioambiental (EMAS).
- Apoyo de los Fondos Estructurales de la UE para proteger y mejorar el medio ambiente urbano.
- Intercambio de experiencias sobre el medio ambiente urbano. Por medio del V Programa Marco de IDT (en el que se definen una serie de programas temáticos que guardan relación con las políticas urbanas, incluida la acción clave “*La ciudad del mañana y su patrimonio cultural*”) la Comisión financiará actividades de investigación sobre la ciudad sostenible.

Respecto a este último punto, la Comisión ha realizado una Convocatoria de propuestas y acciones indirectas de Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT) sobre “*Energía, medio ambiente y desarrollo sostenible*”, y en una de las cuatro acciones clave –*La ciudad del mañana y el patrimonio cultural*– contempla la protección, conservación y valorización del patrimonio cultural europeo, tanto desarrollando estrategias de conservación innovadoras, como fomentando su integración en el medio urbano (2000/C 314/09). El Programa Marco de la UE a favor de la cultura también incluirá medidas para fomentar la calidad arquitectónica.

Por otra parte, el Vº Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente incluye al sector turístico entre los cinco<sup>7</sup> a los que se pretende aplicar. El Vº Programa establecía las principales orientaciones de la política comunitaria del medio ambiente para el período 1993-2000, proponiendo un cambio de cultura de los actores implicados en la política del medio ambiente, y buscando como objetivo final la integración del medio ambiente en las distintas políticas y en los distintos sectores de actividad. Como estrategias de actuación propone, entre otras: a) Control de los usos del suelo, b) Establecimiento de normas estrictas con respecto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal, c) Gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas, d) Diversificación del turismo, e) Ejecución y cumplimiento estricto de las normas ecológicas sobre el ruido, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones a la atmósfera, f) Sensibilización y educación de los habitantes, turistas y gestores de las zonas afectadas.

Finalmente, también se aprecia una preocupación por la sostenibilidad y salvaguardia del patrimonio cultural en la Política Turística de la Unión Europea<sup>8</sup>. Los primeros Documentos a principios de los años ochenta<sup>9</sup>, ya incidían sobre el escalonamiento de las vacaciones, la protección del patrimonio arquitectónico y el turismo cultural; y el Programa plurianual a favor del turismo europeo “*PHILOXENIA*” (1997-2000) que, finalmente no se aprobó, proponía entre otras medidas, el apoyo a las iniciativas locales dirigidas a mejorar la gestión de los flujos de visitantes y fomento de su participación en redes.

<sup>7</sup>Sectores: agrícola, energético, industrial, transporte y turismo.

<sup>8</sup>Vid. MELGOSA ARCOS, F.J. “*Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea. Situación y Perspectivas*” (pp. 115-132) en Noticias de la Unión Europea (CISS-PRAXIS), núm. 190 (noviembre de 2000).

<sup>9</sup>Vid. Comunicación de la Comisión sobre las Primeras Orientaciones para una Política Turística Comunitaria de Turismo [COM (82) 385 final], o Resolución del Consejo, de 10 de abril de 1984, relativa a una Política Comunitaria de Turismo.

## **V.- PATRIMONIO CULTURAL Y SOSTENIBILIDAD EN LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TURISMO.-**

La llegada de la democracia y la constitucionalización del denominado Estado de las Autonomías que establece nuestra Carta Magna, originan una nueva etapa de la ordenación del turismo en España. El Artículo 148.1.18 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de: “*promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial*”; y a partir de este momento, todas las CCAA recogen esta competencia exclusiva en sus Estatutos de Autonomía<sup>10</sup>.

A partir de este momento, y en virtud de dicha competencia, las CCAA dictaron varias disposiciones, principalmente de carácter reglamentario, que regulan distintos aspectos de la actividad turística, como son, entre otros, la clasificación de alojamientos hoteleros, campamentos de turismo, alojamientos de turismo rural, agencias de viajes, guías de turismo, registro de empresas y actividades turísticas, declaración y publicidad de precios, Centros de Iniciativas Turísticas, etc.

En la última década del S. XX, surge en todas las Autonomías la inquietud de aprobar una norma con rango de Ley que ordenara el turismo de una forma global. En estas Leyes de Ordenación del Turismo se regulan aspectos generales, como los referidos a las competencias de la Administración Autonómica y de las Administraciones Locales, derechos y obligaciones del turista, oferta turística, promoción, y disciplina turística; pero también se definen los recursos turísticos y su interrelación con los instrumentos de ordenación territorial, incorporando como principio informador el de la sostenibilidad. A continuación se analizan algunas Leyes de Turismo de Comunidades Autónomas con rico patrimonio cultural.

**a). - Andalucía.-** La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, recoge entre sus fines “la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad”.

En el Título III (De la Ordenación y Promoción de los Recursos Turísticos), establece como objetivo general “el fomento de la rehabilitación de edificios de interés arquitectónico con destino a infraestructuras turísticas”, y dentro de la ordenación turística territorial, contempla los “*Programas de Recualificación de Destinos*” con criterios de recuperación ambiental, de mejora de la calidad y dotación de infraestructuras para comarcas y áreas territoriales que se vean afectadas por desequilibrios estructurales derivados del rápido crecimiento turístico.

**b). - Castilla-La Mancha.-** La Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha señala entre sus fines: (art. 4) la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad de los servicios, instalaciones y equipamientos turísticos, armonizándola con las actuaciones urbanísticas de la ordenación territorial y la conservación del medio ambiente; y la preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o deterioro y procurando su correcto aprovechamiento, con respecto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales.

---

<sup>10</sup>Vid. Art. 13.17 de la L.O. 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 31.1.ñ) de la L.O. 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; art. 26.15 de la L.O. 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 7.17 de la L.O. 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura, art. 27.21 de la L.O. 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia; ... etc.

c). - **Castilla y León.**- La Ley 10/1997, de 19 de diciembre, declara en su Exposición de Motivos la intención de alcanzar los tres objetivos<sup>11</sup> que la Declaración de La Haya sobre Turismo (1989), incluye entre sus recomendaciones al legislador; y a continuación sintetiza entre los fines a conseguir, “*La preservación y revalorización de los recursos turísticos existentes, la recuperación de los que se hallen en peligro y la búsqueda de otros nuevos que contribuyan al enriquecimiento de nuestro patrimonio y a la diversificación de la oferta turística*”.

El Título V, estructurado en cinco Capítulos se refiere a la “*Promoción y fomento del turismo*”, y dentro de los siete Programas de Diversificación de la Oferta Turística, contempla el de “turismo cultural”. El fomento y la planificación del turismo en su ámbito territorial, así como la coordinación de actuaciones que en esta materia realicen otros organismos, corresponde a la Administración Turística Autonómica<sup>12</sup> a través de la Dirección General de Turismo y de la empresa pública Sociedad de Promoción del Turismo de Castilla y León, S.A. (SOTUR, S.A.).

En el *Borrador del Plan Regional de Turismo 2001-2006*, presentado el 15 de noviembre de 2000, se propone la creación de productos para el turismo cultural a través de la creación y ejecución de eventos culturales alrededor del patrimonio monumental, que actualmente está infrautilizado.

En cuanto a la ordenación turística territorial, La Ley de Turismo regula tres figuras: Zonas de interés turístico preferente, Plan Turístico de Zona y Declaración de espacio turístico saturado<sup>13</sup>.

Como *Zonas de interés turístico preferente*, se podrán declarar aquellas áreas geográficas con características homogéneas, siempre que existan en dichas áreas, recursos naturales o culturales capaces de atraer flujo turístico. La declaración será aprobada mediante Decreto de la Junta de Castilla y León, previa audiencia de la Corporación o Corporaciones municipales correspondientes. Cuando la zona declarada comprenda todo o parte de varios municipios se oirá asimismo a la Corporación o Corporaciones provinciales a que pertenezcan. La declaración de una zona de interés turístico preferente, servirá para potenciar en la misma las acciones de promoción y fomento del turismo que lleve a cabo la Administración Autonómica.

La Junta de Castilla y León, a propuesta de las Consejerías competentes en materia de turismo y ordenación del territorio, podrá con carácter excepcional declarar “*espacio turístico saturado*” la parte del territorio de la Comunidad Autónoma en el que se sobrepase el límite de oferta turística máxima que reglamentariamente se establezca, exista un exceso de oferta o se registre una demanda causante de *problemas medioambientales*. En tales casos se suspenderá el otorgamiento de nuevas autorizaciones o permisos para ejercer actividades turísticas, hasta tanto desaparezcan las circunstancias que motivaron la declaración.

---

<sup>11</sup> 1) Proteger al viajero o visitante, 2) Proteger a la sociedad receptora frente a posibles efectos negativos del turismo, especialmente en el entorno y en la identidad cultural, y 3) Fomentar las actividades turísticas.

<sup>12</sup> Vid. DOMÍNGUEZ-BERRUETA, M. y MELGOSA, F.J. “*La ordenación del turismo en Castilla y León*” (pp.3037-3070) dentro de la obra “El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, coordinada por D. Francisco Sosa Wagner.

<sup>13</sup> Vid. MELGOSA ARCOS, F.J. “*Medio ambiente y turismo. Aspectos ambientales en la Ley de Turismo de Castilla y León*”. Revista de Medio Ambiente en Castilla y León, núm. 9. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, 1998.

**d). - Extremadura.-** La Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura, destaca entre todas, por una Exposición de Motivos con varias referencias a la sostenibilidad<sup>14</sup>, y por considerar “la protección y aprovechamiento del patrimonio natural e histórico artístico” como uno de los tres vectores sobre el que debe basarse el desarrollo del turismo en esta Comunidad.

También recoge entre sus siete fines, el de la preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, *con especial respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales.*

La regulación de los recursos turísticos se establece en el Título IV, a través de varios instrumentos de ordenación: Plan Turístico Regional, Plan Turístico Comarcal, Acción Turística Integrada, Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada, y Planes de Subsectores Turísticos; dentro de estos últimos, considera subsector de interés al Patrimonio Cultural.

En el vigente Plan Turístico Regional de Extremadura, la *Acción 2*, se refiere a la “Cualificación del entorno”, y junto a medidas relativas a espacios naturales y recursos etnográficos, contiene un programa para el *Fomento de la capacidad de atracción de los núcleos urbanos*, a su vez, estructurado en los siguientes subprogramas:

- 1) Acondicionamiento de los espacios urbanos.
- 2) Mejora de la calidad de los paisajes urbanos.
- 3) Mejora de los edificios de interés histórico-artístico.
- 4) Diversificación y cualificación de la oferta urbana de comercio.
- 5) Habilitación de elementos patrimoniales de carácter singular en el medio urbano.

Destacamos, por último, el artículo 58 que, con el título “Desarrollo Sostenible”, establece que en el ámbito de Extremadura, será objetivo prioritario de la Administración Turística el desarrollo sostenible del turismo, procurando a tal efecto la satisfacción de las necesidades turísticas de los usuarios a través de instalaciones y servicios más idóneos para los mismos y del respeto al medio ambiente, a los valores ecológicos y patrimonio cultural.

**e). - Galicia.-** La Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia recoge en su E.M. y entre sus fines (art. 2) el objetivo de garantizar el aprovechamiento racional de los recursos turísticos y procurar su relación armónica con otros sectores productivos, potenciando su conservación y mantenimiento, y velando para que en todo momento la actividad turística respete, preserve y proteja la riqueza cultural y su patrimonio histórico-artístico, el medio ambiente y la forma de vida de la población de Galicia.

---

<sup>14</sup> “El turismo, para adaptarse a las necesidades actuales, debe concebirse y realizarse con un claro respeto a los principios del desarrollo sostenible, de esta manera puede garantizarse la continuidad de esta actividad y la satisfacción del turista, contribuyendo a la conservación del espacio natural y cultural sobre el que se desarrolla”; “Esta Ley propiciará una mejor relación entre los agentes productivos, constituirá un instrumento de ordenación, promoción y estímulo para conseguir un crecimiento sostenido de nuestro sector turístico con el respeto y la conservación del medio natural y nuestro patrimonio histórico y cultural. Un crecimiento basado en criterios de sostenibilidad, en el desarrollo económico de Extremadura, así como la superación de los desequilibrios económicos y sociales dentro de la Región”

Al igual que las anteriores Leyes, la gallega, contempla instrumentos de planificación y ordenación turística que prestan especial atención a la conservación y protección medioambiental, cultural y urbanístico-territorial. Los Planes de Ordenación Turística contendrán Programas específicos de protección medioambiental, y Programas para la preservación y restauración de las zonas culturales con valor histórico que, por sus singulares circunstancias de interés monumental, histórico o artístico, permitan el empleo de estos valores como incentivo para la promoción e incremento de la demanda turística, garantizando la protección establecida en la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia (art. 14).

En el Título IV sobre ordenación de la oferta turística y actividad turística, refuerza los anteriores principios, con un artículo –el 21- que lleva por título “*Protección del medio ambiente, el paisaje y la cultura de Galicia*”, que dispone entre otras cosas: 3) Que en los lugares de paisaje abierto y natural de especial interés, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres y la instalación de otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva propia del mismo. A estos efectos se adoptarán las medidas pertinentes en los correspondientes planes de ordenación; 4) Todas las actividades turísticas se llevarán a cabo respetando las costumbres y tradiciones gallegas y su riqueza cultural, preservando su patrimonio histórico-artístico y natural y procurando la armonía con otros sectores productivos.

## **VI.- TURISMO SOSTENIBLE EN CIUDADES PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD.-**

Cada vez está siendo más notorio que las ciudades que cuentan con un rico patrimonio arquitectónico y monumental inician una especie de “matrimonio de conveniencia” con el turismo; y el hecho es aún más patente en las que están incluidas dentro la Lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad de la UNESCO. Sin embargo, también se constata que este desarrollo turístico puede conllevar impactos negativos en el patrimonio histórico y en el ambiente urbano. Es necesario buscar un equilibrio entre desarrollo turístico y conservación, ya que puede llegar el caso de que algunas ciudades no puedan soportar el creciente número de visitantes.

Dicho de otro modo, el turismo genera riqueza y empleo, y dinamiza otros sectores con él relacionados, pero también produce una ocupación de espacios que, a veces desplaza a otras actividades tradicionales, e incluso, a la propia población residente. Desde mediados del siglo XX, en muchas ciudades históricas se constata una progresiva disminución de habitantes en el centro histórico a favor de barrios en expansión, lo que supone, que una buena parte de los edificios se encuentren vacíos, y muchos, en un estado lamentable de conservación. La situación se agrava con la ausencia de equipamiento y servicios, ya que los únicos existentes están dirigidos a los turistas.

Una de las condiciones básicas para que una ciudad sea declarada Patrimonio de la Humanidad (CPH) por la UNESCO, es la gestión adecuada que garantice, entre otras cosas, la conservación y la protección de los materiales históricos (piedra, madera, bronce, hierro, etc.).

La eficaz lucha contra la contaminación destructiva del patrimonio solo es posible mediante una adecuada gestión ambiental.

La Declaración de CPH es, ante todo, un honor y un reconocimiento para esa ciudad; y desde ese momento, tiene obligación de transmitir ese legado a las futuras generaciones. Estas ciudades tienen que enfrentarse a una serie de problemas comunes, como el mantenimiento sus cascos históricos, las dificultades para el tráfico y aparcamiento de vehículos, el mantenimiento y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, ... etc. , y la búsqueda de soluciones es responsabilidad de todos, no sólo de los gestores municipales.

En este contexto, es obligado poner en práctica políticas conducentes a una integración sostenible del turismo y de las actividades turísticas dentro de la ciudad histórica pues, de lo contrario, la ciudad perderá paulatinamente su interés para los turistas.

### **6.1. - Los impactos del turismo.-**

Una cuestión fundamental a la hora de hablar de turismo sostenible en las ciudades históricas, es conocer el impacto producido por la actividad turística en el patrimonio arquitectónico y el medio ambiente urbano.

Entre los procesos propios del sector que pueden afectar a estos elementos, destacan los cambios en los usos del suelo, la construcción de infraestructuras de fuerte impacto, la contaminación, la superación de la capacidad de carga a través de la masificación, la generación de residuos y las pautas de comportamiento no compatibles o insolidarias con el medio del que se pretende disfrutar.

El impacto de una determinada actividad turística en el medio puede depender básicamente de los siguientes aspectos: a) *Modalidad de uso recreativo* (un paseo andando produce menos impacto que en un vehículo a motor), b) *Frecuencia o intensidad del uso del recurso*. Cuanto mayor sea el uso del recurso, más impactos negativos se producirán sobre el mismo, c) *Fragilidad intrínseca del recurso*. Está comprobado que no todos los recursos responden de igual forma ante la presión de los visitantes, y d) *Conducta de los turistas*. Los distintos grados de educación y sensibilidad ambiental de los turistas guardan relación con un mayor o menor respeto hacia entorno.

TROITIÑO<sup>15</sup> clasifica como principales impactos del turismo, los producidos sobre las condiciones naturales, la trama urbana, patrimonio urbanístico y arquitectónico, y sobre el entorno. Estas son –en resumen- sus conclusiones al respecto:

a) *El impacto en las condiciones naturales*: Tienen como fuente principal la utilización indiscriminada de los vehículos a motor. El problema de la contaminación, los ruidos y los olores se agudiza en los tramos de calles y plazas con afluencia masiva de vehículos, provocándose alteraciones microclimáticas por el recalentamiento del suelo.

b) *Impactos en la trama urbana*: La invasión de calles y plazas por vehículos circulando o aparcados suele ser un foco de conflictos. Cuando las calles y plazas vienen a coincidir con las

---

<sup>15</sup>TROITIÑO VINUESA, M.A. “*Turismo y desarrollo sostenible en ciudades históricas*”, pp. 167 a 179, en la obra coordinada por Begoña Bernal Santa Olalla “*Vivir las ciudades históricas: ciudad histórica y calidad urbana*”. Ed. Universidad de Burgos y Fundación “la Caixa”. Burgos, 1999.



rutas turísticas y los ámbitos más visitados, el centro histórico turístico puede llegar a convertirse en una prolongación del espacio comercial a través de estantes, mostradores, escaparates y exhibidores de los artículos que se ofrecen, o verse ocupados por kioscos de venta, terrazas y veladores de los establecimientos de restauración. Comercios turísticos, bares y restaurantes compiten para estar presentes en las rutas más frecuentadas, ... etc.

c) *Impactos sobre el patrimonio urbanístico y arquitectónico*: Las actuaciones con efectos más graves sobre el patrimonio arquitectónico son las relacionadas con obras de nueva planta dedicadas a satisfacer la demanda turística (hoteles, restaurantes, edificios comerciales, etc.), aunque a veces, se producen efectos positivos, y cita como ejemplo el del Parador de Turismo de Cuenca que posibilitó la rehabilitación del antiguo convento de San Pablo.

También denuncia la invasión de las fachadas por parte de anuncios, rótulos, sistemas de señalización turística, vehículos aparcados, ... etc. Los vehículos además, dañan los muros y sus vibraciones pueden perjudicar al sistema de cimentación.

d.- *Impactos en el entorno*: La ausencia de adecuadas infraestructuras de acogida (aparcamientos y dársenas), determina que los autobuses y vehículos de los turistas invadan los entornos del centro histórico. Como ejemplos constatables de la invasión de los entornos cita los de Azoguejo en Segovia, puente de San Martín en Toledo y ronda de la muralla en Ávila.

Para una integración medioambiental, propone la construcción de aparcamientos periféricos y dársenas para autobuses turísticos como la de Santiago de Compostela.

Poco se puede añadir a los certeros planteamientos del Profesor TROITIÑO, aunque sí considero, de justicia destacar, que actuaciones positivas como la que alberga al Parador de Cuenca, cada vez son más corrientes. En los últimos años, los promotores de alojamientos turísticos han sido grandes recuperadores de patrimonio arquitectónico, realizando grandes inversiones (no debemos olvidar, que resulta más caro rehabilitar que construir de nueva planta). La tendencia seguirá en los próximos años, y nos basamos en el número de licencias solicitadas actualmente, para la construcción de nuevos hoteles sobre edificios históricos en todas las Ciudades Patrimonio. Ante este fenómeno, las Administraciones competentes sobre la materia deben velar por una buena rehabilitación, y utilizar todos los instrumentos puestos a su alcance.

La *Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible*<sup>16</sup> publicada por la OMT señala una serie de indicadores suplementarios de turismo sostenible en “sitios culturales” que deben ser tenidos en cuenta por los gestores. (Ver los siguientes cuadros):

<b>Indicadores suplementarios de turismo sostenible en Sitios culturales (Patrimonio artístico y monumental)</b>		
<b>CUESTIÓN</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>EVALUACIONES SUGERIDAS</b>
Degradación del sitio	Costes de restauración	Costes anuales estimados para mantenimiento/restauración del sitio
	Niveles de contaminación que afectan al sitio.	Acidez de las precipitaciones.
	Evaluación del comportamiento	*Nivel del tráfico (nivel de

<sup>16</sup>OMT “Lo que todo gestor turístico debe saber: Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible”, Madrid, 1997.

	perjudicial para el sitio.	ambiente). *Número de indidentes de vandalismo declarados.
Determinación de la capacidad turística	Intensidad de uso.	
Falta de seguridad	Tipos y tasa de delitos	Número y tipos de delitos declarados contra turistas.

<b>Indicadores suplementarios de turismo sostenible en Sitios culturales (Comunidades tradicionales)</b>		
<b>CUESTIÓN</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>EVALUACIONES SUGERIDAS</b>
Violación de las normas sociales y culturales	Lenguas habladas por los residentes	Porcentaje de la comunidad que habla un idioma no local.
Desplazamientos de miembros de la población local.	Satisfacción social.	*Renta neta media de turistas/renta neta media de la población local. *Número de establecimientos minoristas/número de establecimientos para las necesidades locales (en oposición a los turistas. *Porcentaje de establecimientos abiertos todo el año.
	Satisfacción local	Número y tipo de quejas por parte de los residentes.

## 6.2. - El recurso turístico y la capacidad de carga.-

La capacidad de carga o de acogida nos servirá para determinar el umbral a partir del cual el recurso turístico se deteriorará y sufrirá daños irreversibles. Este concepto implicaría la determinación del número de visitantes o el tipo de actividades que puede tolerar una determinada zona en función de sus características y de su fragilidad. Por ejemplo, un análisis de las visitas turísticas a los Palacios Nazaríes de la Alhambra demuestra que la presión de los visitantes es negativa para el patrimonio y suponen un importante deterioro en la calidad de la visita, por acoger más turistas de los que puede permitir un espacio relativamente reducido; la causa está en una mala gestión de las visitas. Inicialmente se estableció un sistema de cupos que limitaba la entrada a 400 personas cada media hora, con una duración hipotética de la visita de 30 minutos, pero mediciones posteriores demostraron que la duración era de 45 minutos para visitas individuales y 58 minutos para los grupos, lo que por efecto acumulación se traducían en una presión real de 600 personas como media a lo largo del día, y en las horas punta se podía alcanzar hasta las 800<sup>17</sup>.

TROITIÑO<sup>18</sup> habla de tres conceptos de capacidad de carga que deben considerarse de una forma combinada: la capacidad de carga *física*, a partir de cuya superación el medio ambiente y los recursos culturales se ven afectados negativamente; la capacidad de carga *económica*, que una vez desbordada provoca que las otras funciones de la ciudad empiecen a sufrir efectos negativos y la economía urbana puede empezar a resentirse; y una capacidad de carga *social*, cuando el número de visitantes es excesivo, los residentes perciben el turismo como algo negativo y las relaciones con la sociedad local empiezan a ser conflictivas.

<sup>17</sup>Vid. "Estudio Previo para la Revisión del Plan Especial de la Alhambra y Aljares: documento previo de síntesis y diagnóstico", también dirigido por TROITIÑO VINUESA (pp. 35 a 43). Ed. Patronato de la Alhambra y Generalife, Granada, 1999.

<sup>18</sup>TROITIÑO VINUESA, M.A. "Turismo y desarrollo sostenible en ciudades históricas", .....

### 5.3. - Recomendaciones y líneas de actuación propuestas en el Estudio “*Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas con patrimonio arquitectónico-monumental*”<sup>19</sup>, (Dirección General de Turismo de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES). -

El Documento Síntesis del Estudio se estructura ocho capítulos<sup>20</sup>, pero sólo vamos a reflejar algunas de las recomendaciones y propuestas del apartado sexto que, en gran medida pueden ser aplicadas en todas las Ciudades Patrimonio.

a).- Dentro de la política general referida a la esfera *física y urbanística*, recomienda entre otras actuaciones:

- Hacer un mejor uso de la estructura física, rediseñando nuevas formas de uso del espacio colectivo, reduciendo el espacio ocupado por automóviles o por los usos turísticos allí donde resulten agresivos.
- Refuerzo del transporte colectivo e incremento de zonas peatonales.
- Desarrollar normas para una integración apropiada de las arquitecturas en sus entornos.
- Prestar atención a la preservación y recuperación funcional de las arquitecturas de valor ambiental para mantener y mejorar la identidad de la ciudad histórica.

Y en la esfera *medioambiental*:

- Desarrollar políticas para proteger la calidad del espacio urbano y de sus entornos, evitando la contaminación visual o paisajística.
- Desarrollar medidas para evitar la contaminación acústica y fijar los niveles máximos de ruido.
- Determinar las fuentes causantes de las vibraciones y limitar su impacto sobre los edificios.
- Estudiar la posibilidad de establecer una “ecoetiqueta” a aquellas ciudades históricas que mejor resuelvan las relaciones entre el turismo, el patrimonio cultural, el medio ambiente y la calidad de vida.

b).- Respecto a la *accesibilidad y movilidad*, propone:

- Desarrollar y aplicar planes de movilidad orientados a reducir la movilidad motorizada de los centros históricos, manteniendo al mismo tiempo adecuadas condiciones de accesibilidad.

---

<sup>19</sup>Realizado por el Profesor TROITIÑO VINUESA para la Dirección General de Turismo, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. El Documento Síntesis se puede consultar en la Revista “Estudios Turísticos”, núm. 137, pp. 5-53. Madrid, 1998. El trabajo consta de tres volúmenes, con un total de seiscientos cuarenta y ocho páginas. Se encuentra depositado en el Centro de Documentación del Instituto de Estudios Turísticos (Ministerio de Economía).

<sup>20</sup>1) Marco de referencia sostenibilidad/multiplicidad, 2) Experiencias europeas, 3) Experiencias españolas con un especial análisis de las ciudades de Ávila, Salamanca, Gerona, Baeza, Cuenca y Tarragona, 4) Comercialización turística de las ciudades históricas, 5) Metodología de análisis e indicadores básicos, 6) Recomendaciones generales, estrategias y líneas de actuación, y los títulos 7) y 8) referidos a un diagnóstico y recomendaciones generales sobre la ciudad de Toledo

- Medidas de peatonalización o de calles de coexistencia, pero siempre dando prioridad al peatón sobre el automóvil, en los principales itinerarios turísticos y comerciales de los cascos históricos.
- Reducción de la velocidad de circulación en el interior de los centros históricos y reordenación del tráfico rodado para impedir los movimientos de paso, pero respetando el acceso de residentes y de locales de actividad.
- Prohibición del aparcamiento en el entorno de los edificios monumentales y a lo largo de los principales itinerarios peatonales.
- Creación de aparcamientos en las zonas de borde y, en su caso, propiciar la implantación de remotes mecánicos.
- Mejorar los servicios de transporte público, con vehículos y horarios adaptados a los flujos de visitantes, para facilitar el acceso de residentes, visitantes y usuarios de la ciudad en general.
- Utilizar precios políticos para facilitar un mejor uso de los aparcamientos existentes y evitar situaciones de infrutilización.

En cuanto a la *movilidad*:

- Reforzar y mejorar los sistemas de señalización a la entrada de las ciudades históricas para canalizar los vehículos de los visitantes hacia los aparcamientos existentes o hacia zonas donde no generen impactos negativos.
- Acondicionar aparcamientos para coches y autobuses en zonas que tengan garantizada una buena accesibilidad a las zonas histórico artísticas.
- Mejorar los sistemas de información en base cartográfica de fácil lectura y con itinerarios marcados en función de las posibilidades de la trama urbana y de la estrategia de gestión de los flujos turísticos que se seleccionen.
- Informar sobre itinerarios apoyados en rutas temáticas.
- Los itinerarios turísticos, siempre que la estructura urbana lo permita, deberán tener una estructura circular para propiciar una mejor utilización de los recursos culturales y evitar el uso de calles de ida y vuelta.
- Integrar en los itinerarios turísticos los talleres de actividad artesanal así como los establecimientos comerciales y hoteleros.

c).- *Protección y gestión de los recursos culturales, arquitectónicos y urbanísticos*:

- Impulsar Planes Especiales de Ordenación, Protección y Mejora para disponer de una estrategia explícita de conservación y gestión del patrimonio.
- Realizar estudios de capacidad de carga turística para regular los flujos de visitantes, como el realizado sobre el Museo de El Greco en Toledo, o el de la Alhambra de Granada.
- Impulsar acuerdos con la Iglesia Católica, tanto para propiciar la rehabilitación del patrimonio cultural, como para favorecer su utilización turística.
- Propiciar normas municipales para evitar los impactos negativos que reclamos publicitarios, señales, carteles, etc., tienen sobre la trama urbana y sobre el patrimonio arquitectónico.
- Someter a Estudio de Impacto Ambiental los proyectos de mayor relevancia.
- Adecuar los horarios de visita de monumentos y museos al ritmo de los flujos

turísticos y superar planteamientos rígidos y horarios administrativos.

*d).- Medio ambiente urbano:*

- Evitar la concentración de locales de comercio turístico y de restauración en las rutas más frecuentadas.
- Regular, evitando la ocupación del espacio público, la exposición de productos, los reclamos publicitarios y la instalación de terrazas, veladores, etc.
- Regular los procesos de reforma, rehabilitación y renovación, tanto de edificios como de locales, para evitar impactos negativos sobre el patrimonio arquitectónico y urbanístico.
- Controlar las reformas y la modernización de los locales comerciales para que se ajusten a las características del edificio donde se localizan.
- Tratar con cuidado los temas de mobiliario urbano y de señalización para evitar efectos negativos sobre la trama urbana y sobre el patrimonio arquitectónico a nivel de colores, materiales, diseño, etc.
- Limitar los indicadores a lo estrictamente necesario y buscar soluciones no agresivas.
- Prestar atención a los entornos de la ciudad histórica por ser los espacios que permiten tener imágenes globales de la ciudad.
- Adecuar las infraestructuras medioambientales de la ciudad, limpieza, recogida de basuras, riego, etc. a las características específicas de las ciudades históricas y a los ritmos de los flujos turísticos.

*e). - Gestión del turismo y control de los flujos de visitantes:* Propone superar la fase meramente promocional del turismo y afrontar con rigor el problema de la gestión. A estos efectos recomienda:

- Propiciar mecanismos de colaboración para fusionar y dotar de unidad de gestión a las oficinas de información turística, evitando despilfarro de recursos y propiciando localizaciones que faciliten el desarrollo de sus cometidos.
- Impulsar Centros de Acogida de Visitantes y de interpretación de la ciudad.
- Reorientar la Planificación Turística y prestar más atención al turismo urbano y especialmente de las ciudades históricas, en el marco de los Planes Regionales de Turismo.
- Integrar el turismo en el marco de departamentos de gestión de la ciudad y promoción de la actividad económica.
- Revisar y adaptar a las necesidades actuales, las estructuras y los cometidos de los Patronatos de Turismo, tanto provinciales como municipales.
- Adecuar los horarios de las Oficinas de Turismo, centros de acogida o de otras infraestructuras de gestión a los tiempos y ritmos de los flujos turísticos.
- Impulsar estudios específicos, en ciudades donde ya existe una carga turística importante, para conocer en profundidad los flujos de turistas y de excursionistas.
- Conectar los estudios de capacidad de carga de las ciudades, a nivel físico, social, económico y medioambiental, con el diseño de las rutas turísticas y con los planes de gestión de monumentos, museos, etc.

- Aplicar estrategias de comercialización y de promoción orientadas a distribuir mejor los flujos de visitantes a lo largo del año y así rentabilizar mejor las infraestructuras existentes.
- Impulsar Experiencias Piloto de Centros de Gestión del Turismo que cuenten con profesionales cualificados en tareas de gestión.

Como ejemplos de actuaciones destacables llevadas a cabo en Ciudades-Patrimonio, merecen especial mención el Plan Verde de Segovia y el Remonte Mecánico de Toledo. El “*Plan de Recuperación y Gestión de una Ciudad Patrimonio de la Humanidad: Plan Verde de Segovia*” que tiene como objetivo la integración del entorno periurbano en la trama urbana, compatibilizando en buena medida, aspectos socio-recreativos y educativos con aspectos ecológico-paisajísticos, ambientales y productivos. Entre sus actuaciones, destacan, la recuperación de 370.000 m<sup>2</sup> de espacios naturales, la reforestación de 680.000 m<sup>2</sup>., saneamiento integral de los valles que circundan la ciudad, recuperación de los ecosistemas periurbanos, etc.

Las escaleras mecánicas de acceso al casco histórico desde el Paseo de Recaredo tratan de resolver el problema de circulación. Su situación está muy próxima a los accesos principales de la ciudad y a un aparcamiento subterráneo. La integración en el entorno está muy lograda al quedar presentada como una prolongación del talud natural de la ladera<sup>21</sup>.

## **VII. - ALGUNOS INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS.-**

Aparte de las herramientas que proporciona el Urbanismo<sup>22</sup> –comentadas ampliamente por otros autores en esta obra- los Ayuntamientos disponen de otros instrumentos que pueden incidir positivamente en la sostenibilidad urbana. Por una cuestión de espacio, me detendré brevemente en las Agendas 21, en los Planes de Excelencia Turística y en algunos Programas de la Unión Europea.

### **7.1. - Los Planes de Excelencia Turística.-**

Los Planes de Excelencia Turística son una iniciativa de la Administración General del Estado que nacieron en 1992 como experiencias piloto, fundamentalmente dirigidos a municipios de sol y playa. El programa se basa en la convicción de que el trabajo en los destinos turísticos debe ser impulsado desde las Administraciones Locales, y se articula mediante la firma de Convenios de Colaboración entre las tres Administraciones (estatal, autonómica y local) que aportan una financiación paritaria.

Estos Planes perseguían la recuperación de destinos turísticos tradicionales de escasamente equipados y poco atractivos para el turismo moderno, pero si se traen a colación a este estudio, es porque han comenzado a aplicarse en ciudades de interior, y más concretamente en ciudades históricas. Los primeros Planes de Excelencia se han puesto en

<sup>21</sup>Excmo. Ayuntamiento de Toledo “*El Acceso al Casco Histórico del Nuevo Milenio*”. Toledo, 2000.

<sup>22</sup>Vid. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. “La práctica del urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico”, El Consultor de los Ayuntamientos, 1997; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “Manual de Derecho Urbanístico” (14ª edición), El Consultor de los Ayuntamientos, 1999; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. “Lecciones de Derecho Urbanístico”, Cívitas, 1982; GONZÁLEZ PÉREZ, J. “Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)”, Cívitas, 1998; PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) “Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha”, Marcial Pons, 1999; PAREJO ALFONSO, L. (Dir.) “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”, Marcial Pons, 1998; SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) “Derecho Urbanístico de Castilla y León”, El Consultor de los Ayuntamientos y Junta de Castilla y León, 2000.; SANCHEZ GOYANES, E. (Dir.) “Vivir las ciudades Históricas: Urbanismo y Patrimonio Histórico”. Ed. Ayuntamiento de Ávila, Fundación Cultural Santa Teresa y Fundación “la Caixa”, 1999; SANTOS DíEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. “Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999.

marcha en Ávila y Segovia, pero ya se han firmado Convenios con el resto de las ciudades que forman parte del Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad.

Por Resolución de 19 de enero de 2000, de la Dirección General de Turismo, se da publicidad al Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Economía, la Junta de Castilla y León, y los Ayuntamientos de Ávila y Segovia, respectivamente, para poner en marcha un Plan de Excelencia Turística en estas ciudades. Los Planes han creado grandes expectativas en las dos ciudades, y de la incidencia que pueden tener para un desarrollo turístico sostenible, nos dan idea los sus objetivos:

- Mejora del medio ambiente urbano.
- Ampliación y mejora de los espacios de uso público.
- Mejora de los servicios públicos.
- Aumento, diversificación y mejora de la oferta complementaria.
- Puesta en valor de los recursos turísticos.
- Sensibilización e implicación de la población y agentes locales en una cultura de calidad.

En el Plan de Excelencia Turística de Ávila, se han previsto una serie de actuaciones: recuperación del Mercado Chico, habilitación de nuevos tramos visitables de la muralla, acondicionamiento del entorno (perímetro de la muralla, el parque de “El Soto”, Cuatro Postes), medidas que favorezcan la movilidad turística (aparcamientos, posibilidad de una dársena para autobuses de turistas, peatonalización, transporte público), proyectos de señalización, iluminaciones temáticas, creación de un centro de acogida de visitantes, ... etc. En resumen, proyectos que tienden a una puesta en valor de la ciudad como destino turístico, teniendo en cuenta los principios de sostenibilidad reflejados en apartados anteriores.

## **7.2.- Agendas 21 Locales.-**

La Agenda 21 es un documento que fue suscrito en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro (1992) y constituye un manual de referencia para la determinación de políticas empresariales y gubernamentales de cara al siglo XXI. Explica que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. El Documento deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces, fomentando simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sostenible. Se proponen políticas y programas para la consecución de un equilibrio duradero entre el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra. Los objetivos deberán ser complementados con la elaboración de Agendas 21 a nivel nacional, regional y local en todas las partes del planeta (“... tan solo mediante un esfuerzo mundial mancomunado se logrará un futuro más próspero y seguro para todas las naciones”).

Para cada área del programa se describen las bases para la acción, los objetivos, las actividades y los medios de ejecución. Se trata de un programa dinámico, donde los diversos agentes lo ejecutarán en consonancia con las diferentes situaciones, capacidades y prioridades de los países y de las regiones, con plena observancia de todos los principios que figuran en la Declaración de Río; incluso podría evolucionar con el tiempo en función de los cambios de las necesidades y de las circunstancias.

Uno de sus pilares básicos es el fortalecimiento del papel de los grupos sociales. Su participación tendrá una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos<sup>23</sup>; se trata de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan. Toda persona, grupo u organización debería tener acceso a la información relativa al medio ambiente. También se reconoce el papel determinante de las autoridades locales –como las más cercanas al pueblo- y se las invita a celebrar consultas entre la ciudadanía, organizaciones cívicas y empresarios, e intentar conseguir el máximo consenso.

Otros principios destacables, son los contemplados en los capítulos 36 (educación, capacitación y toma de conciencia) y 40 (información para la adopción de decisiones). Tanto la educación académica como la no-académica son indispensables para modificar las actitudes de las personas, de manera que éstas tengan la capacidad de evaluar los problemas del desarrollo sostenible y abordarlos. Mientras que la necesidad de información se plantea en todos los niveles (internacional, nacional e individual); como actividades propone: 1) Elaboración de indicadores del desarrollo sostenible, 2) Promoción del uso mundial de indicadores del desarrollo sostenible, 3) Mejora de la recopilación y de la evaluación de datos, 4) Fortalecimiento de la capacidad de difundir información tradicional, etc.

En estos momentos ya se pueden citar algunas experiencias concretas. Así, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), la OMT y el Consejo de la Tierra han promovido una Agenda 21 para la industria del viaje y del turismo, que tiene como principios inspiradores los siguientes:

- El turismo debe asistir a la población local en la consecución de un modo de vida saludable y productivo en armonía con la naturaleza.
- El turismo debe contribuir a la protección, conservación y restauración de los ecosistemas naturales.
- La protección del medio ambiente debe ser una parte integral del proceso de desarrollo turístico.
- El turismo debe ser consciente de su enorme potencial para la creación de empleo en zonas y sectores de población desfavorecidos.
- El turismo debe reconocer la identidad, cultura e intereses de las comunidades locales.

Como áreas de acción prioritarias para las empresas del sector turístico propone incorporar el principio de sostenibilidad como parte central de la gestión, y especialmente, en la minimización de sus residuos, uso eficiente de la energía, gestión del agua, implicación de trabajadores y clientes, etc.

De las experiencias en CCAA, merece ser destacada la *Estrategia de Desarrollo Sostenible para Castilla y León: Agenda 21*, aprobada para su incorporación al proceso de tramitación del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006, como elemento informador del

---

<sup>23</sup>La propia Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas establece en su artículo 3 que la participación y el compromiso de los habitantes son imprescindibles para conseguir la conservación de la población o área urbana histórica y deben ser estimulados.



mismo. El documento establece una serie de prioridades en relación con una serie de sectores y materias. Respecto al sector turístico, establece como prioridades: la realización de un análisis periódico de las repercusiones sobre el medio ambiente de las actividades turísticas, el apoyo a en las labores de formación y sensibilización, renovación de edificios e infraestructuras turísticas para adaptarlos a los requerimientos ambientales, paisajísticos y de arquitectura tradicional, etc.

En materia de medio ambiente urbano otorga prioridad a la puesta en marcha de un Programa especial de actuaciones, desarrollado en colaboración con los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, que establezca actuaciones dentro de programas de carácter global (Agenda 21 local), así como acciones encaminadas a favorecer el diagnóstico y la gestión ambiental municipal. En este programa se prestará una especial atención a los problemas derivados de la contaminación atmosférica, acústica, el urbanismo y la integración del medio natural o seminatural en la ciudad.

También en el ámbito local, son muchos los municipios que han iniciado la puesta en marcha de Agendas 21. Dos referentes importantes son la iniciativa de la Diputación de Barcelona, y la del municipio de Calviá. La primera, impulsando la creación de la “Red de Ciudades y Pueblos hacia la sostenibilidad”, ratificada en la Asamblea constituyente de Manresa, el día 16 de julio de 1997, con la participación de 118 municipios, que se comprometen a facilitar la interrelación de los aspectos ambientales con los sociales, económicos y culturales en la toma de decisiones.

Calviá fue distinguido por la Unión Europea como “Sustainable Cities Award” en 1997, ha realizado distintas actuaciones<sup>24</sup> que conectan con la filosofía de la Agenda 21 y del Plan de Excelencia Turística.

Afortunadamente, estas experiencias han dejado de ser únicas, ya que la iniciativa está siendo seguida por muchos pueblos y ciudades, y entre estas últimas, las declaradas Patrimonio de la Humanidad.

### **7.3. - Fondos Estructurales e Iniciativas Comunitarias.-**

Ya dijimos anteriormente que el Tratado de Amsterdam considera el desarrollo sostenible como uno de los objetivos básicos de la Unión Europea (art. 2); pero además, en su artículo 6, ratifica la necesidad de integrar las consideraciones ambientales en la definición y en la aplicación de las diferentes políticas sectoriales con el objetivo de promover un desarrollo sostenible.

Estas consideraciones y los requisitos previstos en los nuevos Reglamentos<sup>25</sup> que regulan los Fondos Estructurales para los años 2000-2006 nos permiten afirmar que el desarrollo sostenible y la integración del medio ambiente en las diferentes políticas sectoriales ha dejado de ser una opción, para pasar a ser una obligación, tanto jurídica como ética.

---

<sup>24</sup>Vg. Paralización cautelar de las licencias que afectan a nuevos desarrollos urbanísticos, descalificando 1500 hectáreas de suelo urbanizable; inicio de los trabajos de revisión del Plan de Urbanismo para ajustarlo a las directrices de sostenibilidad de la Agenda 21; reconversión de una carretera comarcal de 32 Km. en una vía semipeatonal para ciclistas y viandantes; voladura de 12 edificios para destinarlos a zonas verdes y espacios libres; creación de Áreas de Rehabilitación Integral; etc.

<sup>25</sup>Vid. Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales; Reglamento (CE) nº 1685/2000 de la Comisión de 28 de julio de 2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por Fondos Estructurales; etc.

El pasado 19 de octubre de 2000 se adoptó por la Comisión Europea la *Decisión C(2000)2552* por la que se aprueba el Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1 (Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Galicia, entre otras) para el período 2000-2006. La estrategia de desarrollo se articula a través de nueve ejes prioritarios, y el *desarrollo local y urbano* se enmarca dentro del eje 5, que tiene como objetivo promover la prosperidad y el empleo en las zonas urbanas, apoyar la integración social, conservar y mejorar el entorno urbano así como favorecer las sinergias entre los espacios urbanos y rurales.

En el propio Reglamento (CE) nº 1783/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), contempla la participación financiera en proyectos sobre restauración del patrimonio cultural y natural, con la condición de que se creen empleos duraderos.

En cuanto a programas operativos e iniciativas comunitarias que puedan tener incidencia en las ciudades Patrimonio de la Humanidad, considero de especial importancia:

a.- *Programa Operativo Local*.- El POL tiene un doble ámbito de aplicación, atendiendo al tamaño de los municipios beneficiarios. En municipios de tamaño medio y grande, tiene como objetivos:

- Fomentar la integración social de la población residente en los municipios o barrios.
- Contribuir a la rehabilitación de los espacios urbanos degradados y desarrollar infraestructuras básicas para el desarrollo de la colectividad.
- Aumentar la calidad del medio ambiente urbano e incidir en los factores que provocan su degradación.

En municipios de tamaño pequeño, el Programa incidirá en los objetivos siguientes:

- Mejora de la base económica, del medio ambiente, de las infraestructuras básicas de los servicios urbanos y de las dotaciones y equipamientos sociales.
- Mejora de la articulación territorial a través de un desarrollo de las conexiones a las redes internas en las escalas regional y local.
- Mejora de la calidad del medio ambiente urbano y de sus condiciones de Gestión.

b.- *Iniciativa Comunitaria URBAN II*<sup>26</sup>.- Financiada por el FEDER, está destinada a la revitalización económica y social de las ciudades con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible. Entre otras acciones, pueden tener cabida, la rehabilitación de espacios públicos y zonas verdes, creación de instalaciones culturales, mejora de las infraestructuras y medio ambiente urbanos, incluida la renovación de edificios.

c.- *Instrumento financiero LIFE*.- La sección LIFE-Medio Ambiente puede abarcar una serie de proyectos, como los que integren las consideraciones relativas al desarrollo

---

<sup>26</sup>Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible-URBAN II.

sostenible en la ordenación y el aprovechamiento del territorio, incluidas las zonas urbanas; o los que reduzcan al máximo el impacto ambiental de las actividades económicas, en especial mediante el desarrollo de tecnologías no contaminantes y una atención particular a la prevención, incluida la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

## **BIBLIOGRAFÍA BÁSICA.-**

BLANQUER CRIADO, D. “*Derecho del Turismo*”. Ed. Tirant lo Blanch, 1999.

BRUNDTLAND, G.H. “*Our common Future*” (1987), traducido al castellano “*Nuestro Futuro Común*”. Ed. Alianza Editorial, 1988.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. “*La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: breve denuncia de los excesos de uso*”, en la Revista de Urbanismo y Edificación (RUE). Ed. Aranzadi, núm. 1-2000.

GARCÍA MACHO, R. y RECALDE CASTELLS, A. (Dir.) “*Lecciones de Derecho del Turismo*”. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

INSTITUTO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS “*Turismo y desarrollo sostenible en las ciudades históricas con patrimonio arquitectónico-monumental*”. Revista Estudios Turísticos, núm. 137-1998.

LÓPEZ-CERÓN HOYOS, C. “*Ciudades sostenibles: La planificación del suelo como medio para lograr la sostenibilidad urbana*”, en Revista de Derecho Ambiental, núm. 16.

MARTÍN MATEO, R. “*Manual de Derecho Ambiental*”. Ed. Trivium, 1995.

MARTÍN MATEO, R. “*Tratado de Derecho Ambiental. Vol. IIF*”. Ed. Trivium, 1997.

MARTÍN MATEO, R. “*El binomio turístico-cultural*” en la Revista “*Patrimonio Cultural y Derecho*” núm. 4-2000.

MELGOSA ARCOS, F.J. (Coord.) “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*” (2 vol.). Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, Ávila, 1999.

MELGOSA ARCOS, F.J. “*Medio ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea. Situación y perspectivas*”, en la Revista CISS-PRAXIS Noticias de la Unión Europea, núm. 190 (Noviembre de 2000).

MORENO DE LA BARREDA, F. (Dir.) “*El Patrimonio Cultural en el Consejo de Europa. Textos, conceptos y concordancias*”. Ed. Hispania Nostra y BOE, 1999.

NAREDO, J.M. “*Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*”, en *Ciudades para un futuro más sostenible*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1996.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO “*Lo que todo gestor turístico debe saber. Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible*”. Madrid, 1997.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) “*Derecho Urbanístico de Castilla y León*”. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados/Junta de Castilla y León, 2000.

TROITIÑO VINUESA, M.A. (Dir.) “*Ávila: Turismo y realidad urbana*”. Ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1998.

VVAA “*El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*”, coordinado por el Profesor SOSA WAGNER. Ed. Tirant lo Blanch, 2000.

VVAA “*Vivir las ciudades históricas: Urbanismo y patrimonio histórico*”, dirigida por SÁNCHEZ GOYANES. Ed. Ayuntamiento de Ávila, Fundación “la Caixa” y Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.

VVAA “*Vivir las ciudades históricas: Ciudad histórica y calidad urbana*”, coordinada por BEGOÑA BERNAL. Ed. Universidad de Burgos y Fundación “la Caixa”, Burgos, 1999.

VVAA “*Vivir las ciudades históricas: Recuperación integrada y dinámica funcional*”, coordinada por GARCÍA MARCHANTE y TROITIÑO VINUESA. Ed. Univ. de Castilla-La Mancha y Fundación “la Caixa”, Cuenca, 1998.

VVAA “*Vivir las ciudades históricas: Turismo, conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico y artístico*”. Ed. Univ. de Extremadura y Fundación “la Caixa”. Cáceres, 1998.