

DEL DESARROLLO SOSTENIBLE AL TURISMO SOSTENIBLE. LA INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL SECTOR TURÍSTICO

Dr. Francisco Javier Melgosa Arcos
E.U. de Educación y Turismo
Universidad de Salamanca

Referencia bibliográfica: MELGOSA ARCOS, F. JAVIER “Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico”, en la obra colectiva “X Jornadas de Medio Ambiente”, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2006.

I.- INTRODUCCIÓN.-

En España, el turismo se ha convertido en un signo de identidad y es un fenómeno importante en la historia reciente. Su aportación al PIB, su contribución a la creación de empleo, y sus repercusiones en la Balanza de Pagos, son de sobra conocidas. Según los datos facilitados por el Instituto de Estudios Turísticos, en el año 2004 se produjeron en España un total de 85.695 millones de entradas de visitantes extranjeros (53.599 turistas, y el resto excursionistas), y los españoles realizaron 597.427.595 viajes por turismo y segundas residencias. El número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social en actividades características del turismo fue de 1.635.326 en 2004, y los ingresos por turismo, de 36.375 millones de euros.

Sin embargo, la concentración de la actividad turística en unos periodos vacacionales relativamente breves (estacionalidad) y en unas zonas concretas, ha ocasionado impactos negativos en el entorno (deterioro de los recursos naturales mediante la destrucción de los bosques y la erosión del suelo, excesiva ocupación y urbanización del litoral, contaminación de playas, ruido, eliminación del legado cultural y de las costumbres sociales, etc.); el turismo ha transformado la geografía y las costumbres.

La *Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial*, aprobada por la Conferencia Mundial del Turismo, el 10 de octubre de 1980, ya reconocía 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; y por ello, 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.

En la década de los ochenta asistimos a unos cambios en los planteamientos y preferencias de los turistas a la hora de planificar su viaje. Por un lado se reduce la duración de los viajes, y por otro, se incrementan las salidas para disfrutar de emergentes productos (turismo rural, ecoturismo, turismo cultural, turismo activo, etc.) y destinos turísticos. A estos factores hay que añadir el incremento de la conciencia ecológica en las sociedades avanzadas. En casi todos, ha calado la preocupación por asuntos como “el

agujero de la capa de ozono”, “el efecto invernadero”, “la desertificación”, o la “conservación de la biodiversidad biológica”.

El incremento de la oferta y de la demanda turística no es ilimitado en ningún destino turístico; si los límites se ignoran, los destinos se verán seriamente devaluados, y con ello se comprometerá la actividad turística¹. No es demasiado arriesgado predecir que, en un futuro no muy lejano, sólo serán viables aquellos negocios turísticos comprometidos con la sostenibilidad. La protección del medio ambiente y el turismo van íntimamente ligadas. El turista del siglo XXI rechaza las urbanizaciones masificadas, la suciedad y los ruidos; y busca una buena calidad del entorno, alojamientos, espacios de ocio, oferta cultural, buenos accesos, señalizaciones, etc.; en definitiva, el turista es más experimentado y mucho más exigente con la calidad del producto. Romper la estacionalidad se ha convertido también en un objetivo principal en el modelo de turismo sostenible. Los impactos ambientales disminuyen si un número igual de visitantes se diluye en varios meses, en lugar de concentrarse en la época estival.

Un informe previo al *Libro Blanco del Turismo Español* (1990), titulado “*Posibles escenarios técnicos, jurídicos, políticos y económicos influyentes en el turismo español*”, señalaba como principal limitación para el desarrollo de la actividad turística española el gran deterioro de los elementos medioambientales y estéticos, y proponía como líneas de actuación: la exigencia del cumplimiento de la legislación medioambiental, el control de la polución estética y suciedad, el control de los ruidos, la concienciación de las Administraciones Locales como agentes decisivos en el control ambiental, etc.

Dentro de las conclusiones sobre “turismo y medio ambiente” del último Congreso Nacional de Turismo² (Madrid, 25 y 26 de noviembre de 1997) se recomienda al sector la necesidad de trabajar en la mejora de la calidad medioambiental de los destinos e instalaciones turísticos, ya que es donde nuestros visitantes indican una menor satisfacción y ostentan una mayor ventaja los nuevos destinos turísticos competidores. También es significativo que la propia OMT eligiera como título y tema del *Día Mundial del Turismo*³ en 1997, “El turismo, actividad esencial del siglo XXI para la creación del empleo y la protección del medio ambiente”.

En este sentido, la industria turística es particularmente frágil y vulnerable por los cambios del entorno natural, cultural y económico, así como a cualquier variación o incidente que pueda ocurrir en un destino (V.g. la contaminación de una playa, atentados terroristas, etc.). Sólo recientemente se ha reconocido que el turismo se desarrolla en entornos que tienen sus límites propios⁴.

¹Vid. NAVARRO JURADO, E. “*La capacidad de carga básica. Pieza clave para la planificación del territorio turístico. El caso de la Costa del Sol Occidental*”, en Actas del II Congreso de Turismo. Universidad y Empresa. Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2000, págs. 551 y ss.

²Actas publicadas en la Revista *Información Comercial Española* (ICE), NÚM 768 –Febrero, de 1998.

³La 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. 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.

⁴OMT “*Introducción al turismo*”, Ed. OMT, 1998, págs. 257-258.

Afortunadamente, la preocupación por el medio ambiente deja de ser monopolio de unos pocos y pasa a ser asumido por todas las Administraciones Públicas (Unión Europea, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), los ciudadanos. Cada vez son más las empresas turísticas que incorporan de forma decidida estándares y códigos de comportamiento voluntario para mejorar su relación con el medio ambiente.

II.- DESARROLLO SOSTENIBLE Y TURISMO SOSTENIBLE.-

El término “turismo sostenible” no debe entenderse como un concepto aislado, sino integrado en un concepto mucho más amplio, que es el desarrollo sostenible⁵. Esta denominación ya se había utilizado anteriormente (V.g. Conferencia de Cocoyoc, de 1974, y en varios informes del Banco Mundial)⁶, pero su uso generalizado 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”.

Por desarrollo sostenible, según el informe citado, se entiende aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades; o dicho de otra forma, aquel modelo de desarrollo que contribuye a mejorar la calidad de la vida humana sin superar la capacidad de los ecosistemas que la albergan.

Partiendo de las conclusiones -a veces alarmantes- del informe Brundtland, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 22 de diciembre de 1989 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, durante la primera quincena de junio del citado año, y reunió a 176 Estados y a 1200 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

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.

⁵Vid. La evolución del concepto de sostenibilidad en VALDES PELÁEZ, L. “*Estrategias de desarrollo turístico sostenible*”. Actas del I Congreso Universitario de Turismo. Ed. Tirant lo blanch, 1999, págs. 158-160.

⁶[“Cuando a principios de la década de los setenta el Primer Informe del Club de Roma sobre los límites del crecimiento, junto con otras publicaciones y acontecimientos, pusieron en tela de juicio la viabilidad del crecimiento como objetivo económico y planetario, Ignacy Sachs (Consultor de Naciones Unidas para temas de medioambiente y desarrollo), propuso la palabra “ecodesarrollo” como término de compromiso que buscaba conciliar el aumento de la producción, que tan perentoriamente reclamaban los países del Tercer Mundo, con el respeto a los ecosistemas necesario para mantener las condiciones de habitabilidad de la tierra”, ... “El propio Presidente de Mejico, Echevarría, suscribió y presentó a la prensa las resoluciones de Cocoyoc, que hacían suyo el término *ecodesarrollo*. Unos días más tarde, Henry Kissinger manifestó, como Jefe de la Diplomacia norteamericana, su desaprobación del texto en un telegrama enviado al presidente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente: había que retocar el vocabulario y, más concretamente, el término *ecodesarrollo* que quedó así vetado en estos foros. Lo sustituyó más tarde aquel otro del *desarrollo sostenible*, que los economistas más convencionales podían aceptar sin recelo, al confundirse con el “desarrollo autosostenido” introducido tiempo atrás por Rostow y barajado profusamente por los economistas que se ocupaban del desarrollo”] (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).

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”.

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.

En 2002 se celebró la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como “*Cumbre de Johannesburgo*”, por haberse desarrollado en esta ciudad (26 de agosto a 4 de septiembre). Su objetivo principal fue poner en marcha el desarrollo sostenible, utilizando para ello el documento principal que surgió de Río, la Agenda 21. Los temas básicos fueron cinco: agua y saneamiento, energía, salud, agricultura y gestión de ecosistemas.

La “Declaración de Johannesburgo”⁷ refuerza el compromiso con el desarrollo sostenible (“Estamos resueltos a velar porque nuestra rica diversidad, fuente de nuestra fuerza colectiva, sea utilizada en una alianza constructiva para el cambio y para la consecución del objetivo común del desarrollo sostenible”) y a cumplir el Plan de Acción⁸.

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 de Lanzarote formula 18 principios que nos permiten aproximarnos al concepto de *turismo sostenible*:

1º).- El desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.

El desarrollo sostenible es un proceso orientado que contempla una gestión global de los recursos con el fin de asegurar su durabilidad, permitiendo conservar nuestro capital natural y cultural, incluyendo las áreas protegidas. Siendo el turismo un potente instrumento de desarrollo, puede y debe participar activamente en la estrategia del desarrollo sostenible. Una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos de los que depende.

2º).- El turismo tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano, debiendo respetar los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular las pequeñas islas y áreas ambientalmente sensibles. La actividad turística deberá prever una evolución aceptable respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos.

3º).- La actividad turística ha de considerar los efectos inducidos sobre el patrimonio cultural y los elementos, actividades y dinámicas tradicionales de las comunidades locales. El reconocimiento de estos factores locales y el apoyo a su identidad, cultura e intereses, deben ser referentes obligados en la formulación de las estrategias turísticas, especialmente en los países en vías de desarrollo.

⁷Según el documento A/CONF.199/1.6/Rev.2 más el Corr.1,3/9/2002.

⁸Todo sobre la Cumbre de Johannesburgo se puede consultar en PÉREZ DE LAS HERAS, M. “*La Cumbre de Johannesburgo. Antes, durante y después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*”, Ediciones Mundi Prensa, 2003. En el Anexo I, se traduce el Plan de Acción.

4º).- La contribución activa del turismo al desarrollo sostenible presupone necesariamente la solidaridad, el respeto mutuo y la participación de todos los actores implicados en el proceso, tanto públicos como privados. Esta concertación ha de basarse en mecanismos eficaces de cooperación a todos los niveles: local, nacional, regional e internacional.

5º).- La conservación, la protección y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, representa un ámbito privilegiado para la cooperación. Por parte de todos los responsables, esta actitud implica un auténtico reto de innovación cultural, tecnológica y profesional, que además exige realizar un gran esfuerzo por crear y desarrollar instrumentos de planificación y de gestión integrados.

6º).- Los criterios de calidad orientados a la preservación del destino turístico y a la capacidad de satisfacción del turista, determinados conjuntamente con las comunidades locales y basados en los principios del desarrollo sostenible, deberían ser objetivos prioritarios en la formulación de las estrategias y proyectos turísticos.

7º).- Para participar en el desarrollo sostenible, el turismo debe asentarse sobre la diversidad de oportunidades ofrecidas por la economía local, garantizando su plena integración y contribuyendo positivamente al desarrollo económico local.

8º).- Toda opción de desarrollo turístico debe repercutir de forma efectiva en la mejora de la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento sociocultural de cada destino.

9º).- Los gobiernos y autoridades competentes, con la participación de las ONGs y las comunidades locales, deberán acometer acciones orientadas a la planificación integrada del turismo como contribución al desarrollo sostenible

10º).- Reconociendo que la cohesión social y económica entre los pueblos del mundo es un principio fundamental del desarrollo sostenible, urge impulsar medidas que permitan un reparto más equitativo de los beneficios y cargas producidos por el turismo. Ello implica un cambio en los modelos de consumo y la introducción de métodos de fijación de precios que permitan la internalización de los costes medioambientales.

Los gobiernos y las organizaciones multilaterales deberían priorizar y reforzar las ayudas directas o indirectas a los proyectos turísticos que contribuyan a la mejora de la calidad medioambiental. En este marco, es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales internacionalmente armónicos que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística.

11º).- Las zonas vulnerables desde el punto de vista ambiental y cultural, tanto las actuales como las futuras, deberán recibir prioridad especial en materia de ayuda financiera y cooperación técnica al desarrollo turístico sostenible. También han de recibir tratamiento especial las zonas degradadas por los modelos turísticos obsoletos y de alto impacto.

12º).- La promoción de formas alternativas de turismo coherentes con los principios del desarrollo sostenible, así como el fomento de la diversificación de los productos turísticos, constituyen una garantía de estabilidad a medio y largo plazo. Para perseguir este fin, es necesario asegurar y reforzar de forma activa la cooperación regional, particularmente en el caso de la pequeñas islas y áreas de mayor fragilidad ecológica.

13º).- Los gobiernos, la industria turística, las autoridades y las ONGs responsables del turismo deberán impulsar y participar en la creación de redes abiertas de investigación, difusión, información y transferencia de conocimientos en materia de turismo y tecnologías turísticas ambientalmente sostenibles.

14º).- La definición de una política turística de carácter sostenible requiere necesariamente el apoyo y promoción de sistemas de gestión turística ambientalmente compatibles, de estudios de viabilidad que permitan la transformación del sector, así como la puesta en marcha de proyectos de demostración y el desarrollo de programas en el ámbito de la cooperación internacional.

15º).- La industria turística, en colaboración con los organismos y ONGs con actividades relacionadas con el turismo, deberá diseñar los marcos específicos de acciones positivas y preventivas que garanticen un desarrollo turístico sostenible, estableciendo programas que apoyen

la ejecución de dichas prácticas. Realizarán el seguimiento de los logros alcanzados, informarán de los resultados e intercambiarán sus experiencias.

16º).- Habrá de prestarse una atención especial al papel del transporte y sus efectos sobre el medio ambiente en la actividad turística, así como al desarrollo de instrumentos y medidas orientadas a reducir el uso de energías y recursos no renovables, fomentando además el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas.

17º).- Con el fin de que el turismo pueda ser una actividad sostenible, es fundamental que se adopten y pongan en práctica códigos de conducta que favorezcan la sostenibilidad por parte de los principales actores que intervienen en la actividad, en particular por los miembros de la industria turística. Dichos códigos pueden constituir instrumentos eficaces para el desarrollo de actividades turísticas responsables.

18º).- Deberán ponerse en práctica todas las medidas necesarias con el fin de sensibilizar e informar al conjunto de las partes implicadas en la industria del turismo, ya sea a nivel local, nacional, regional o internacional, sobre el contenido y los objetivos de la Conferencia de Lanzarote.

En definitiva, el turismo sostenible implica: *planificar, desarrollar y gestionar actividades turísticas de tal manera que se 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.*

Para la OMT, el *desarrollo turístico sostenible* responde a las necesidades de los turistas actuales y las regiones receptoras, protegiendo y agrandando las oportunidades del futuro. Se 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 vida⁹.

Estos principios han sido aceptados por organismos internacionales, y por la propia industria del turismo, que empieza a comprender que la protección de los recursos naturales debe ser un objetivo de su política empresarial y, paralelamente está descubriendo en la naturaleza un campo para el desarrollo de nuevas actividades turísticas. Los Códigos y Guías de Buenas Prácticas, desarrollados en los últimos años por múltiples asociaciones y organizaciones relacionadas con el turismo, comienzan a convertirse en excelentes vehículos para la innovación e implementación de nuevas tecnologías para construir un turismo responsable e integrado en el medio. Este es el caso del *Código Ético Mundial para el Turismo*, aprobado en la Asamblea General¹⁰ 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 cultural¹¹.

⁹OMT “*El turismo en el año 2010*”.

¹⁰La 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.

¹¹El tercer principio de este Código se refiere al *turismo como factor de desarrollo sostenible*, en los siguientes términos: 1). - Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras. 2). – Las autoridades públicas nacionales, regionales y locales favorecerán e incentivarán todas las modalidades de desarrollo turístico que permitan ahorrar recursos naturales escasos y valiosos, en particular el agua y la energía, y evitar en lo posible la producción de desechos. 3). –

Dos años antes, la OMT había publicado una “*Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible*”¹² con el objetivo de ayudar a la provisión de información para los gestores y administradores de la industria turística mundial a fin de que puedan estar mejor preparados para promover la sostenibilidad a largo plazo de esta industria. Los indicadores evalúan la información con la que las instancias decisorias pueden reducir las probabilidades de adoptar inadvertidamente decisiones desafortunadas. Véase como ejemplo el siguiente cuadro sobre indicadores clave de turismo sostenible:

Indicadores clave de turismo sostenible	
INDICADOR	MEDIDAS ESPECÍFICAS
1. Protección del sitio	Categoría de protección del sitio según el índice de la UICN.
2. Presión sobre el sitio	Número de turistas que visitan el sitio (por año/mes) máximo.
3. Intensidad de uso	Intensidad de uso en temporada alta (persona/hectárea)
4. Impacto social	Ratio entre turistas y residentes (temporada alta y exceso de tiempo).
5. Control de desarrollo	Existencia de procedimiento de revisión ambiental o controles formales del desarrollo del sitio y densidades de uso.
6. Gestión de desechos	Porcentaje de aguas residuales del sitio receptor del tratamiento (entre otros indicadores adicionales pueden incluirse los límites estructurales de la capacidad infraestructural del sitio, como el suministro de agua).
7. Proceso de Planificación	Existencia de un Plan Regional organizado para el destino turístico, con inclusión de los componentes turísticos.
8. Ecosistemas críticos	Numero de especies raras en peligro.
9. Satisfacción del turista	Nivel de satisfacción de los visitantes basado en encuestas.
10. Satisfacción de la población local	Nivel de satisfacción de los residentes basado en encuestas.
11. Contribución del turismo a la economía local	Proporción de la actividad económica local generada únicamente por el turismo.

Como veremos más adelante, las empresas del sector turístico también comienzan a comprometerse con el medio ambiente. Grandes touroperadores y asociaciones como el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), se han decidido a trabajar en favor de un turismo sostenible, poniendo en marcha distintas iniciativas: Agendas 21 para el Sector

Se procurará distribuir en el tiempo y en el espacio los movimientos de turistas y visitantes, en particular por medio de las vacaciones pagadas y de las vacaciones escolares, y equilibrar mejor la frecuentación, con el fin de reducir la presión que ejerce la actividad turística en el medio ambiente y de aumentar sus efectos beneficiosos en el sector turístico y en la economía local. 4). – Se concebirá la infraestructura y se programarán las actividades turísticas de forma que se proteja el patrimonio natural que constituyen los ecosistemas y la diversidad biológica, y que se preserven las especies en peligro de la fauna y de la flora silvestre. Los agentes de desarrollo turístico, y en particular los profesionales del sector, deben admitir que se impongan limitaciones a sus actividades cuando éstas se ejerzan en espacios particularmente vulnerables: regiones desérticas, polares o de alta montaña, litorales, selvas tropicales o zonas húmedas, que sean idóneos para la creación de parques naturales o reservas protegidas. 5). – El turismo de naturaleza y el ecoturismo se reconocen como formas de turismo particularmente enriquecedoras y valorizadoras, siempre que respeten el patrimonio natural y la población local y se ajusten a la capacidad de ocupación de los lugares turísticos.

¹²OMT “*Lo que todo gestor turístico debe saber: Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible*” (1997).

Turístico, distintivos de excelencia medioambiental, y sistemas de información sobre buenas prácticas turísticas.

III.- INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA TURÍSTICA.-

3.1. UNIÓN EUROPEA.-

El Tratado de Ámsterdam considera el desarrollo sostenible como uno de los objetivos básicos de la Unión Europea. Conforme a lo dispuesto en su artículo 2, es un objetivo esencial de la Comunidad, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y más aún, es un objetivo esencial aumentar la calidad del mismo. Por otro lado, en el artículo 6 ratifica la necesidad de integrar las consideraciones medioambientales en la definición y en la aplicación de las diferentes políticas sectoriales.

Estas consideraciones y los requisitos previstos en los nuevos Reglamentos¹³ 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 ética¹⁴. Como señala ÁLVAREZ DÍAZ, con ello no sólo se quiere garantizar el respeto a la normativa ambiental en las acciones financiadas con los Fondos, sino fundamentalmente contribuir de forma positiva desde el conjunto de las intervenciones a lograr los objetivos medioambientales, es decir, a lograr un desarrollo sostenible¹⁵.

Por lo que se refiere a la *política turística*, a pesar de los intentos del Parlamento Europeo¹⁶, y de lo que representa el turismo en términos económicos y de empleo, incomprensiblemente, sigue sin existir un capítulo propio que fundamente una política turística en el texto revisado por el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. De esta forma, la única vía de intervención por parte de la Unión Europea, es a través de otras Políticas Comunitarias. Y como señala FERNÁNDEZ DE GATTA¹⁷, la falta de fundamentación en los Tratados ha provocado que la acción comunitaria haya girado en torno a la coordinación de la actividad de los Estados, con respeto a sus políticas nacionales, y a su consulta reiterada (Resolución del Consejo, de 10 de abril de 1984, relativa a una Política Comunitaria del Turismo). Por este motivo, los instrumentos jurídicos utilizados por las Instituciones, en su mayoría, no han sido vinculantes ni obligatorios (Comunicaciones de la Comisión y Resoluciones o Recomendaciones del

¹³Vid. 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.

¹⁴Vid. JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN “*Estrategia de desarrollo sostenible para Castilla y León-Agenda 21*” (1999).

¹⁵ALVAREZ DÍAZ, J. “*De la política medioambiental a la integración del medio ambiente en las políticas sectoriales: la red de Autoridades Ambientales*”, en la obra colectiva “*Medio ambiente y desarrollo sostenible*” coordinada por MELGOSA ARCOS, F.J. y SÁNCHEZ GOYANES, E., Ed. Revista de Estudios Locales-CUNAL y Junta de Castilla y León, 2001, pág. 32.

¹⁶ Resolución de 12 de junio de 1997, sobre turismo (DOCE C 200, de 30 de junio de 1997).

¹⁷ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “*La política turística en la Unión Europea*”, en la obra colectiva dirigida por MELGOSA ARCOS, F.J. “*III Jornadas de Derecho y Turismo*”, Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, 1999.

Consejo). ARCAROS SIMÓN comenta que la inexistencia de base jurídica específica sobre el turismo en el Tratado no ha representado ningún obstáculo para que la UE haya emprendido una amplia y diversa gama de medidas indirectas y también directas relacionadas con el turismo, a partir de disposiciones generales del Tratado (art. 308 y 94) y/o disposiciones que tienen su base en políticas o iniciativas de ámbito sectorial¹⁸.

Cuando el Comité Económico y Social aprobó (95/C 301/15) el “*Libro Verde*”¹⁹ puso de manifiesto que la falta de fundamento jurídico en el TUE ha supuesto un enorme freno a una política comunitaria en materia de turismo, y proponía añadir un nuevo título al Tratado, con este literal: “*La Comunidad y los Estados miembros estarán encargados de crear las condiciones necesarias para mantener y mejorar la competitividad del sector turístico. A tal fin, su acción estará encaminada a: a) Establecer una verdadera coordinación entre la política comunitaria y la política llevada a cabo por los Estados miembros en el sector turístico; b) Desarrollar acciones comunes entre la Comunidad y los Estados para garantizar la competitividad del sector turísticos de la Comunidad a nivel mundial; c) Conciliar, en la medida de lo posible, los intereses de las empresas del sector y de los consumidores, de acuerdo con el principio de un desarrollo sostenible basado en la protección del patrimonio cultural y medioambiental*”

No obstante, desde los primeros documentos²⁰ sobre turismo, a los más recientes pueden observarse ciertos avances hacia la inclusión de la variable ambiental dentro de la política turística de la Unión Europea²¹.

Por ejemplo, el documento “*El turismo en la Comunidad Europea*” (1990), advierte de los peligros que el desarrollo turístico puede causar sobre el medio ambiente (“La conservación del medio ambiente, el uso correcto de los residuos industriales, la prevención de la contaminación, etc., son algunas de las prioridades a considerar para el beneficio del sector turístico. Una política comunitaria a este respecto, se antoja pues fundamental. Un desarrollo del sector turístico que no considerase estas cuestiones conduciría a la destrucción del medio ambiente”), y por ello propone que este desarrollo esté sujeto al riguroso control de la Directiva 337/85/CEE, referente a la valoración de los efectos de proyectos tanto públicos como privados en el medio ambiente.

El año 1990 fue declarado como *Año Europeo del turismo*, y se aprovechó para promocionar un turismo blando y sensibilizar a los distintos actores turísticos de la importancia que tiene la conservación del medio ambiente a la hora de desarrollar infraestructuras y servicios turísticos.

¹⁸ARCARONS SIMÓN, R. “*El proceso de convergencia de las políticas turísticas de la Unión Europea*”, en la obra colectiva “Derecho y Turismo”, coordinada por MELGOSA ARCOS, F.J., Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2004, pág. 57.

¹⁹[COM (95) 97 final, Bruselas, 4 de abril de 1995].

²⁰Comunicación de la Comisión sobre las Primeras Orientaciones para una Política Comunitaria de Turismo [COM (82) 385 final]; Resolución del Consejo, de 10 de abril de 1984, relativa a una Política Comunitaria de Turismo; Comunicación de la Comisión sobre la acción comunitaria en el sector del turismo [COM (86) Final].

²¹Vid. 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), págs. 115 a 132.

El informe sobre las *Medidas Comunitarias que han afectado al turismo en 1994*, fue adoptado por la Comisión el 5 de febrero de 1996 [COM (96) 29 final], y profundiza en la interdependencia entre el medio ambiente y la utilización del suelo. También se incide en modificar la Directiva 85/337/CEE (el turismo y las actividades recreativas se consideran como campos de aplicación de la nueva directiva; por ejemplo: pistas de esquí, remontes mecánicos, instalaciones de nieve artificial, campos de golf e instalaciones anejas, puertos recreativos, pueblos de vacaciones, complejos hoteleros e instalaciones anejas, terrenos de acampada, y centros recreativos y culturales). En su anexo XIII, relaciona las iniciativas de turismo sostenible apoyadas por el instrumento financiero LIFE²².

Y para terminar las referencias a la política turística, una mención al *Programa plurianual en favor del turismo europeo "PHILOXENIA" (1997-2000)*, presentado por la Comisión [COM (96) 168 final] sobre la base del artículo 235 TCE, que finalmente no fue aprobado por la oposición de Alemania y Reino Unido²³.

Desde la *política ambiental*, el turismo es señalado como causante de varios impactos (sobre los hábitats, recursos de agua, paisajes costeros y montañosos, fauna y flora, utilización de los suelos, generación de residuos...), y fue incluido entre los cinco sectores (industrial, transporte, energía, agricultura y turismo) a los que se aplicó el *Quinto Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente*. Con el planteamiento seguido respecto de estos sectores se pretende no sólo proteger el medio ambiente como tal, sino también beneficiar a los mismos sectores y conseguir que adquieran un carácter sostenible.

El Quinto Programa estableció 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.

Entre los campos de actuación a los que el Quinto Programa dio prioridad se encuentran la gestión sostenible de los recursos naturales, incluyendo el agua, los espacios naturales y las zonas costeras. Y como estrategias de actuación se propusieron las siguientes:

- Control de los usos del suelo.
- Establecimiento de normas estrictas con respecto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal.
- Gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas.
- Diversificación del turismo.

²²En España se aprobaron tres proyectos: 1) Sistema integrado de recuperación y vida de los pastizales del parque natural de Somiedo, 2) Red Local de Espacios Naturales en la Mancomunidad de Municipios del Bajo Guadalquivir, y 3) Estudio de viabilidad de un Plan de Desarrollo Sostenible para la Isla de Menorca (reserva de la biosfera).

²³El objetivo general de este Plan era estimular, mediante la coordinación y la cooperación, la calidad y la competitividad del turismo europeo, con el fin de contribuir al crecimiento y al empleo; y en el Anexo, recoge entre otras acciones, la de promover un desarrollo sostenible (Apartado C.1), apoyándose en las siguientes medidas: 1) Apoyo a las iniciativas locales dirigidas a mejorar la gestión de los flujos de visitantes y fomento de su participación en redes, 2) apoyo a la aplicación de sistemas de gestión respetuosos con el medio ambiente en emplazamientos turísticos, 3) organización de un "Premio Europeo de Turismo y Medio Ambiente" (cada dos años).

- Ejecución y cumplimiento estricto de las normas ecológicas sobre el ruido, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones a la atmósfera.
- Creación de zonas tampón en torno a espacios naturales sensibles tales como humedales y dunas.
- Un escalonamiento más adecuado de las vacaciones de verano.
- Sensibilización y educación de los habitantes y turistas.
- Educación y formación de los gestores de las zonas afectadas.

La Revisión del Quinto se aprobó mediante Decisión Nº. 2179/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998 (DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998), y un año después, la Comisión presentó al Consejo, la Comunicación “*El medio ambiente en Europa: Hacia donde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: Hacia un desarrollo sostenible*” [COM (1999) 543 final].

En el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre de 1999) se invita a la Comisión a presentar una propuesta del Sexto Programa, teniendo en cuenta la evaluación del anterior. El resultado ha sido la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente. “*Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*” [COM (2001), 31 final]. Como objetivos se proponen: a) Aplicación de la legislación medioambiental, b) Profundizar en la integración de las preocupaciones medioambientales en las demás políticas, c) Mayor información a los ciudadanos y participación de éstos en la toma de decisiones, d) Planificación y gestión de los usos del suelo, e) Intentar resolver el cambio climático, f) Proteger y restaurar el funcionamiento de los recursos naturales y detener la pérdida de la biodiversidad, g) Conseguir un nivel de calidad ambiental que no tenga efectos perniciosos para la salud, h) Conseguir que el consumo de recursos renovables y no renovables no supere la capacidad de carga del medio ambiente, i) Prevención y gestión de los residuos, etc.

3.1.1.- La Agenda 21-Sostenibilidad del sector turístico en Europa.-

La iniciativa más reciente y ambiciosa es, sin duda, la implantación de la *Agenda 21-Sostenibilidad del Sector Turístico en Europa*, debatida en el “*Foro Europeo del Turismo 2002*” (Bruselas, 10 de diciembre de 2002).

Gracias a la influencia que ejerce entre los diferentes sectores, el turismo puede desempeñar un papel fundamental en el proceso de puesta en práctica de un desarrollo sostenible, en concreto en el ámbito local, en aquellas zonas dotadas de una base económica firme y que reciben cantidades importantes de turistas, y en las zonas rurales. El turismo puede contribuir de manera substancial a construir un desarrollo sostenible a lo largo y ancho del planeta y todo ello de forma bastante rápida y obteniendo resultados visibles. La cooperación internacional, regional y subregional puede apoyar y servir de complemento a dichas iniciativas, haciendo que se produzca una amplia participación pública y que tanto los agentes del mundo empresarial como las ONG y los demás grupos de la sociedad civil se impliquen en ella de forma activa.

En este contexto y, considerando los retos existentes en el ámbito del futuro del turismo europeo que tienen su origen en el crecimiento del mismo, la Unión Europea se ha comprometido a fomentar el desarrollo sostenible de las actividades turísticas en Europa. En noviembre de 2001, la Comisión propuso que se definiese y aplicase una

Agenda 21 en el sector del turismo europeo²⁴. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros, en sus Resoluciones de 14 y 21 de mayo de 2002 respectivamente aprobaron dicha propuesta.

Una futura Agenda 21 podría constituir la contribución europea a un sistema a todos los niveles para la práctica de un turismo sostenible en Europa que se caracterice por la subsidiariedad y que haga que los demás niveles y los diversos grupos de agentes aporten su contribución a dicha práctica de forma apropiada. La Agenda 21 no podrá lograr que se ponga en práctica un turismo sostenible en Europa por sí sola, pero podrá dirigir su aplicación organizando las actividades de los diversos agentes a todos los niveles de responsabilidad, desde un ámbito global hasta el estrictamente personal, todo ello basado en una acción conjunta.

El "*Documento de Referencia*" –analizado por los asistentes- proporciona una visión general del contexto político y económico para un turismo europeo sostenible y describe la estructura y las características de dicho turismo, así como los principales parámetros que determinarán las tendencias futuras del desarrollo sostenible. Por consiguiente, y con vistas a lograr la sostenibilidad del turismo europeo, se esbozan los objetivos clave definidos para una Agenda 21, a lo que sigue un resumen y una evaluación de las iniciativas puestas en práctica actualmente para lograr cumplir dichos objetivos en el marco legislativo y orientativo existente, en concreto en lo que se refiere a la política de la UE. El documento pone de manifiesto que, debido a la influencia que ejerce en todos los demás sectores, el sector turístico podría convertirse asimismo en un buen caso piloto para Europa y en un motor importante del proceso general de aplicación de un desarrollo sostenible.

3.1.2.- La Carta Europea de turismo sostenible en espacios naturales protegidos.-

La *Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Protegidos*, fue redactada con un afán de recoger la voluntad de las instituciones encargadas de la gestión y de los profesionales del turismo, de favorecer un turismo que cumpla los principios de desarrollo sostenible.

La Carta se inscribe en las prioridades mundiales y europeas expresadas por las recomendaciones de la Agenda 21, adoptadas en la Cumbre de Río y en el quinto Programa de acciones comunitarias para el desarrollo sostenible. Se trata de una continuación de la reflexión, iniciada en 1991 por la Federación EUROPARC, y constituye una de las prioridades del programa de acciones "Parques para la vida" de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

La adhesión a la Carta significa adoptar un método de trabajo basado en el principio de colaboración, que se traduce en una contractualización intensa entre la institución encargada de la gestión del Espacio Protegido, los empresarios turísticos, los touroperadores y el resto de actores locales.

a.- *Para el espacio protegido* el turismo ofrece un medio privilegiado para sensibilizar al gran público sobre el respeto al medio ambiente. Asimismo, presenta un fuerte potencial de apoyo a las actividades económicas tradicionales y a la mejora de la calidad de vida. Adherirse a la carta puede suponer una serie de ventajas para el espacio protegido: 1) Ser

²⁴Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo, COM(2001) 665 final, Medida 8.

distinguido en Europa como territorio de excelencia en materia de turismo sostenible, 2) Implicar más a los profesionales del turismo sostenible en su política; 3) Reforzar su acción de sensibilización de los visitantes, 4) Favorecer un desarrollo socioeconómico respetuoso con el medio ambiente; 5) Desarrollar productos turísticos de calidad y respetuosos con el medio, 6) Reforzar su credibilidad ante la opinión pública y ante los que les financian.

b.- *Para las empresas turísticas situadas en los espacios protegidos* puede suponer una serie de ventajas, si tenemos en cuenta la mayor sensibilidad de los consumidores europeos hacia un medio ambiente de calidad. La Carta permite a la empresa firmante: 1) Ser reconocida a nivel europeo, 2) Desarrollar nuevas oportunidades comerciales mediante el acceso a nuevos clientes atraídos por los espacios protegidos. A veces se podrá crear una oferta fuera de temporada, 3) Reforzar la calidad de su oferta turística mediante una mejor organización del turismo en el conjunto del territorio y una mejor información sobre el espacio protegido, 4) Racionalizar los gastos mediante el asesoramiento y ayuda para adoptar los métodos de gestión medioambiental.

c.- *Para las empresas que organizan viajes a espacios protegidos.*- Cada vez son más las agencias de viajes que proponen circuitos de descubrimiento de espacios protegidos. De esta manera confirman su voluntad de promover una nueva forma de viajar y de descubrir entornos naturales, su flora y fauna. Dichos viajes, limitados voluntariamente a grupos de 12 a 15 personas, dan prioridad a encuentros con la población local de los lugares visitados.

La firma de la Carta puede aportar a la empresa organizadora: 1) Un reconocimiento europeo, 2) Acceso a clientes sensibilizados con el medio ambiente, 3) La posibilidad de constituir una asociación comercial con empresas de otros países europeos, 4) Intervención de actores locales en sus viajes, 5) Participación en grupos reducidos acompañados por guías cualificados, etc²⁵.

EUROPARC-España presentó a finales de 2000, el Estudio "*Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI. De la declaración a la gestión activa*"²⁶ que nos suministra buena información sobre diversos aspectos relacionados con estos espacios (cifras, estado de planificación, uso público, etc.). El estudio cifraba, en al menos, 30 millones de visitas/año en los parques españoles, y unas previsiones de seguir creciendo a un ritmo de un 4.5 % anual. Pero a este respecto, estima que el "control y seguimiento de estas visitas es fundamental para evitar su masificación, que repercutiría negativamente tanto en la propia experiencia recreativa del visitante como en los valores naturales del espacio".

En uno de los apartados se deja constancia de la importancia que tiene el turismo para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del parque. Es un dato significativo la gran cantidad de alojamientos turísticos que se han generado en torno a los espacios naturales: 75.000 plazas hoteleras en municipios que aportan territorio a algún parque (según datos disponibles de 37 parques para 1996), 28.000 plazas de camping (según datos de 16 parques en 1997); y un gran número de alojamientos rurales.

²⁵Sobre los Espacios Naturales Protegidos en España, pueden consultarse las monografías editadas por EUROPARC-España (Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa): "*Plan de acción para los espacios naturales del Estado español*" (2002) y "*Alcanzar la eficacia en la gestión de los espacios naturales protegidos*" (Actas del X Congreso de EUROPARC-España. Cuenca, del 9 al 13 de junio de 2004), 2005.

²⁶GÓMEZ-LIMÓN, DE LUCIO FERNÁNDEZ y MÚGICA DE LA GUERRA "*Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI. De la declaración a la gestión activa*". Europarc-España, Madrid, 2000.

Respecto a la gestión de los espacios, proponen una “gestión activa”, entendida como *“aquella donde se identifican objetivos explícitos a los que se aplican medios materiales, humanos o de otro tipo claramente definidos y cuantificados. La gestión activa se caracterizaría en primer lugar por disponer de un plan (plan de gestión, plan de manejo, PRUG, etc.) ...”*. En consonancia con lo anterior, tras la aprobación de un plan, es necesaria una dotación de medios activos de gestión (presupuesto y personal humano).

El enorme retraso en la planificación del uso público queda patente en los anexos, sólo un 14% de los espacios cuenta con Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), por lo que sería deseable que las administraciones competentes acelerasen las negociaciones y trámites para llegar a estas figuras.

3.1.3.- La concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los alojamientos turísticos.-

La Comisión Europea estableció los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria en la Decisión 2003/287/CE, de 14 de abril. Para obtener la etiqueta ecológica comunitaria de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1980/2000, el servicio prestado deberá pertenecer a la categoría de productos “servicios de alojamiento turístico” entendidos como la oferta, a cambio del pago de una cantidad, de alojamiento en habitaciones debidamente equipadas dotadas al menos de una cama. La oferta de alojamiento podrá incluir servicios de restauración, deportivos y recreativos.

Estos criterios se dividen en criterios obligatorios (deben cumplirse todos) y optativos (sólo algunos de ellos deben cumplirse) de conformidad con el anexo.

Esta Decisión es aplicable desde el 1 de mayo de 2003 al 30 de abril de 2007. Si el 30 de abril de 2007 no se hubieran adoptado criterios revisados, será aplicable hasta el 30 de abril de 2008.

El objetivo de los criterios es limitar las repercusiones principales sobre el medio ambiente de las tres fases del ciclo de vida de los servicios (compra, prestación y residuo). En particular, se quiere conseguir lo siguiente: limitar el consumo energético, limitar el consumo de agua, limitar la producción de residuos, favorecer el uso de fuentes de energía y productos renovables, que son menos dañinos para el medio ambiente, y promover la comunicación y la educación sobre temas ambientales.

3.2.- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.-

Aunque las competencias exclusivas en materia de turismo, por imperativo del artículo 148.1.18 de la CE, corresponden a las distintas CCAA, dentro de su ámbito territorial; tampoco se debe olvidar, que el artículo 149.1 CE atribuye al Estado la titularidad sobre distintas competencias que, directa o indirectamente, pueden incidir sobre la actividad turística (ordenación del territorio, urbanismo, comercio exterior, planificación general de la actividad económica, condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, medio ambiente, costas, ... etc.). El carácter interdisciplinar del turismo le convierte en objeto de actuación por parte de distintas Administraciones²⁷.

²⁷Sobre la distribución de competencias en materia de turismo pueden consultarse las siguientes obras: BLANQUER CRIADO, D. *“Derecho del Turismo”*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio. *“El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa”*, Univ. de Valladolid, 2000; CEBALLOS MARTÍN, María Matilde y PÉREZ GUERRA, Raúl *“Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en*

Las actuaciones del Estado en materia turística se llevan a cabo, después de la última reestructuración ministerial (Real Decreto 553/2004, de 17 de abril), por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el que se incardina la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo²⁸.

La incorporación del factor ambiental en la planificación turística del Estado también ha empezado a ser una realidad, hasta el punto, de que lograr una calidad ambiental en los espacios turísticos es considerado como una estrategia de competitividad para el turismo español.

El primer referente próximo se encuentra en el *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español-PLAN FUTURES*, que asumió varias propuestas del Libro Blanco del Turismo Español de 1990²⁹ y de los Informes previos³⁰. El Plan ha tenido dos períodos de vigencia (1992-1995 y 1996-1999) y se estructuraba en forma de programas operativos: Coordinación, Modernización, Nuevos Productos, Promoción y Excelencia. Dentro de los programas de modernización y *excelencia turística* contemplaba el “diseño o ejecución de planes de mejora en destinos turísticos, que persigan la mejora del entorno urbano y la preservación del medio ambiente natural y cultural”.

La denominación "Zona de Excelencia Turística", es idónea para transmitir el compromiso y los esfuerzos en el incremento de la calidad; mensaje cuya emisión es de sumo valor en los destinos consolidados, pues proporciona una ventaja comparativa a los municipios que la utilizan; y su aplicación se reserva para los destinos turísticos maduros³¹. Por otro lado, los *Planes de Dinamización Turística* están dirigidos al desarrollo de destinos

materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el turismo”, Papers de Turismo, núm. 19, Generalitat Valenciana; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen “*Derecho Administrativo del Turismo*”, Marcial Pons, 2001 (2ª edición-2003); MELGOSA ARCOS, F.J. “*La Constitución Española y el Turismo*” en la obra colectiva “*La Constitución Española en su XXV Aniversario*”, dirigida por BALADO y GARCÍA REGUEIRO, Ed. C.I.E.P-I.I.C.P. y BOSCH, 2003; PÉREZ FERNÁNDEZ, José Manuel (Dir) “*Derecho Público del Turismo*”, Ed. Thomson Aranzadi, 2004; TUDELA ARANDA, J. “*Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*”, en la obra colectiva “*Derecho y Turismo*”, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2004.

²⁸La estructura orgánica del Ministerio se establece en el R.D. 1554/2004, de 25 de junio (BOE de 26 de junio de 2004).

²⁹El *Libro Blanco del Turismo Español* elaborado por la Secretaría General de Turismo en 1990, recoge entre los puntos débiles del sistema turístico español, la degradación de la estética urbana y el medio ambiente en las zonas turísticas. Entre sus treinta propuestas de actuación, algunas destacan por sus contenidos ambientales: 3ª) Elaboración de un catálogo de áreas naturales a proteger y ampliación de los recursos dedicados a la gestión del medio ambiente, 4ª) Realización de campañas informativas para la participación ciudadana en proyectos concretos para preservar el medio ambiente y la limpieza de las localidades y áreas turísticas, 9ª) Asegurar un crecimiento selectivo de la oferta en zonas saturadas, mediante el control municipal cuantitativo y cualitativo de las licencias de construcción, 11ª) Desarrollo, con apoyo de las CCAA y municipios, de oferta turística fuera de las zonas litorales, rehabilitando los núcleos históricos de pueblos y ciudades, 22ª) Fomento oficial del escalonamiento de las vacaciones laborales y escolares. Publicación anticipada de los calendarios laboral y escolar, 24ª) Elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio de las zonas turísticamente desarrolladas, teniendo en cuenta los problemas medioambientales y de saturación de oferta, etc.

³⁰“*Posibles escenarios, técnicos, jurídicos, políticos y económicos influyentes en el turismo español*” (TRH, 1989); y “*Directrices y estrategias en el turismo español*” (Secretaría General de Turismo-Price Waterhouse, 1989).

³¹Alcudia, Almuñecar, Ávila, Baiona, Boí-Taull, Calviá, Castellón, Conil de la Frontera, Fuengirola, Gandía, La Axarquía, La Manga, Laredo, Llanes, Ribadesella, Roquetas del Mar, Salou, San Bartolomé de Tirajana y Mogán, San Vicente de la Barquera, Segovia, Torremolinos, Vall de Boi, Valle del Tena, Valle de Benasque, etc.

turísticos emergentes³² cuyos recursos naturales y culturales tengan un fuerte potencial de atracción turística y exista un tejido empresarial que, mediante la incorporación de un modelo de desarrollo sostenible, pueda generar una actividad turística rentable.

Las actuaciones que se han acometiendo al amparo de estos planes son de diversa índole: soterramiento del cableado en cascos históricos, rehabilitación de monumentos, acondicionamiento de parques y zonas verdes, edición de folletos, limpieza de playas, señalización turística, instalación de casetas ecológicas, iluminación de monumentos, creación de Centros de Interpretación, formación, promoción del plan, comercialización del producto,... etc.

La variable ambiental también está presente en Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PCTE 2000)³³ que cubre el período 2000-2006. El Plan se concreta en 10 Programas que revisten un interés general por cuanto contribuyen al desarrollo de modelos con un importante efecto demostración, que pueden ser utilizados por el conjunto del sector turístico, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

El primer Programa, "*Calidad en los destinos turísticos*" recoge como principios: el liderazgo de la administración local y su necesario protagonismo y el desarrollo sostenible. "*En general, la puesta en marcha de acciones para destinos turísticos, implica un proceso de racionalización de la toma de decisiones: incorporar elementos de sostenibilidad y desarrollo a medio-largo plazo. Y este planteamiento precisa, por parte de los principales agentes intervinientes en el desarrollo turístico de una zona, una nueva concepción de los resultados esperados, una actitud de mejora continua, de recuperación y de puesta en valor del territorio*".

En este Programa se enmarcan los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística, y el Plan "Municipio Verde: ecogestión y ecoauditoría", éste último, en colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias. El Programa de Calidad en los destinos se apoya en el desarrollo y definición de modelos gestión turística integrada

Por último, el Ministerio de Medio Ambiente es el responsable de la *Red de Autoridades Ambientales*, integrada a su vez en la Red Europea. Se trata de un órgano de cooperación que asocia a las autoridades responsables de medio ambiente y a las autoridades de programación de los Fondos Estructurales y de Cohesión. La Red se reúne de forma plenaria y en jornadas temáticas sobre la integración del medio ambiente en la programación de Fondos en distintos sectores (agricultura, energía, pesca, industria, gestión del agua, medio ambiente urbano, gestión de residuos, Red Natura 2000, turismo, etc.). La primera Jornada Temática sobre "Turismo, medio ambiente y fondos europeos" se estuvo patrocinada por el Gobierno de Canarias y se celebró en Lanzarote, el 14 de diciembre de 2000. Desde entonces se vienen celebrando reuniones periódicas y el resultado es el "*Documento de integración del medio ambiente en el sector turístico*".

En definitiva, la cooperación entre las autoridades responsables de la programación de los Fondos comunitarios y las autoridades responsables de medio ambiente, a nivel

³²Aguilas, Aranjuez, Baix Empordá, Cuéllar, Cuenca, Mazarrón, Peñafiel, Sierra de Gúdar, Terras de Trives, Trujillo, Valle del Trubia, Zafra, etc.

³³Aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de diciembre de 1999, tras recibir el visto bueno de la Conferencia Sectorial de Turismo en octubre de 1999.

comunitario, estatal y autonómico y local, a través de la Red española de Autoridades Ambientales, ha permitido que en la definición de los documentos de partida para la programación estructural 2000-2006 –planes, marco comunitario de apoyo, documentos únicos de programación y programas operativos- integren de forma armonizada las consideraciones ambientales y establezcan las bases para garantizar la evaluación y seguimiento, desde el punto de vista ambiental, en los comités constituidos al efecto para la ejecución de dicha programación³⁴.

3.3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

Como titulares de la competencia exclusiva en materia turística (art. 148.1.18 de la Constitución), en general, todas las CCAA están tratando de desarrollar estrategias de turismo sostenible dentro de sus respectivas políticas turísticas; pero sobre todo, lo que más predomina es la puesta en valor de los recursos naturales como reclamo turístico; sólo con acudir a cualquier feria de turismo, se puede apreciar la imaginación derrochada en el diseño de nuevos productos y rutas basadas en las generosidades que nos ofrece la naturaleza. Junto a iniciativas como ECOTUR o ESPAÑA VERDE a las que me referí en otro estudio³⁵, hoy se pueden citar otras, pero dejando claro, que aunque son las más conocidas, no son las únicas, puesto que en todas las Comunidades Autónomas se está trabajando en esta línea.

3.3.1.- Programa ECOTUR.-

El programa ECOTUR es una iniciativa promovida por el Gobierno Balear con el fin de desarrollar instrumentos y metodologías adecuados para la integración de la totalidad del tejido turístico con el medio ambiente en consonancia con la normativa europea en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. Con ello se pretende facilitar la aplicación de criterios medioambientales a todos los productos que son consumidos por los turistas: instalaciones hoteleras, oferta complementaria, zonas turísticas, etc.

Los objetivos generales del Programa son los siguientes: 1) Avanzar en la mejora integral del medio ambiente de las Islas Baleares desde el sector turístico, 2) Apoyar al sector turístico en la implantación de la gestión ambiental en cada uno de sus productos, 3) Integrar la variable ambiental en el diseño, construcción, uso y gestión de las actividades turísticas, 4) Formar una nueva generación de gestores de la actividad turística especializados en los aspectos ambientales de su sector, 5) Concienciar e involucrar a todo el elemento humano relacionado con el turismo acerca de los efectos ambientales de sus actividades, 6) Realizar una amplia tarea de difusión y comunicación de los planteamientos esenciales del programa, 7) Coordinar todos los agentes -tanto públicos como privados- en la mejora ambiental de las instalaciones y de los destinos turísticos.

Los instrumentos diseñados se basan en sistemas ya existentes, como el “*sistema comunitario de ecogestión y ecoauditoría*”, creado por el Reglamento 1836/93/CEE, del Consejo, de 29 de junio de 1993; sistemas nacionales (Norma UNE-77-801 sobre sistemas de gestión ambiental, y Norma UNE-77-802 sobre auditorías de los sistemas de gestión

³⁴A mayor abundamiento sobre la Red de Autoridades Ambientales, vid. ÁLVAREZ DÍAZ, J. “*De la política ambiental a la integración ...*”, op. cit. págs. 33 a 35.

³⁵MELGOSA ARCOS, F.J. “*Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible*”, en “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*” (Tomo II), Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, 1999, págs. 449 a 475.

medioambiental), o sistemas internacionales, como la serie de Normas ISO-14.000. El Programa se estructura en cuatro subprogramas:

a) *ECOTUR-Instalaciones*.- Su objetivo es conseguir una revalorización de la calidad ambiental de las instalaciones turísticas. La actuación inicial es la implantación de un sistema de gestión y auditorías medioambientales de carácter voluntario en los centros turísticos para la consecución de un turismo sostenible. El sistema ha sido regulado mediante Decreto 81/1997, de 11 de junio.

b) *ECOTUR-Destinos*.- Pretende conseguir una mejora medioambiental del entorno, diseñando instrumentos para detectar y dar solución a los problemas ambientales de las zonas turísticas. Se trata de un sistema similar a una auditoría medioambiental territorial. Las actuaciones versarán sobre todos los aspectos ambientales relacionados con la calidad ambiental de un destino turístico: gestión de residuos, paisaje urbano, tratamiento de aguas residuales, ahorro energético, mejora del transporte, recogida selectiva, etc.

c) *ECOTUR-Promoción*.- Tiene como objetivo sensibilizar y divulgar entre el sector turístico, usuarios y población en general, las iniciativas de mejora medioambiental y los propios programas de ECOTUR. Los principales destinatarios son los empresarios turísticos, pero también se informará y consultará a los operadores turísticos y agencias de viajes.

d) *ECOTUR-Aplicaciones*.- El objetivo es desarrollar instrumentos de implantación y seguimiento del Programa en su conjunto. Entre las posibilidades que se plantean se incluyen: programa informático de autodiagnóstico, sistemas de información geográfica para ECOTUR destinos, puntos de información ambiental en Centros de Información Turística, etc.

Para la implantación de las propuestas del Programa se han editado algunos documentos básicos³⁶: a) Guía de buenas prácticas ambientales para instalaciones turísticas (“La gestión del agua” y “La gestión de residuos”), b) Guía de buenas prácticas ambientales en instalaciones hoteleras: la energía eléctrica, c) Manual para la aplicación de un sistema de gestión ambiental en instalaciones turísticas, etc.; y se tiene previsto un Protocolo para la evaluación ambiental de destinos turísticos, y un Manual de mejoras ambientales en destinos turísticos.

3.3.2.- El medio ambiente en los Planes Regionales de Turismo.-

La variable ambiental también se ha incorporado a la planificación turística, algo por otra parte, lógico, al estar recogida en las propias Leyes de Ordenación del Turismo. Como prueba de ello, comentaré brevemente algunos Planes:

a).- *El Plan Turístico Regional de Extremadura*.- Al amparo de la Acción 2, que titula “Cualificación del entorno” se prevén distintas medidas de actuación ambiental:

1).- Armonización de la política de conservación de espacios y especies con la política turística, para activar el uso público de los espacios protegidos e integrar a los agentes turísticos.

2).- Desarrollo de equipamientos e instalaciones de uso público en espacios naturales no protegidos. Entre otros proyectos, contempla un plan de senderos, el acondicionamiento de las riberas de los ríos, y un plan de miradores.

³⁶Estos documentos están editados por la Consellería de Medi Ambient, Ordenación del Territori i Litoral del Govern de les Illes Balears.

3).- Mejora de los conjuntos rurales, buscando una integración paisajística (intervenciones en fachadas, mobiliario urbano, señalización, ajardinamiento, etc.) y potenciando los elementos de interés histórico-cultural y etnográfico (ermitas y sus entornos, abrevaderos, etc.).

b.- La Junta de Andalucía puso en marcha el “*Plan Senda*” para responder a la necesidad de planificación y coordinación de las actividades turísticas desarrolladas en el entorno rural, ante el rápido crecimiento experimentado en los últimos años. El objetivo final es el desarrollo de un sistema turístico sostenible y competitivo integrado en el espacio rural andaluz³⁷.

Consta de cuatro objetivos estratégicos: 1) Integrar adecuadamente el turismo en el espacio rural dentro del sistema turístico andaluz, 2) Optimizar las posibilidades de las actividades turísticas, 3) Conformar un subsistema turístico competitivo en el espacio rural, y 4) Lograr una síntesis armónica entre desarrollo turístico en el medio rural y conservación del patrimonio natural y cultural de éste.

c.- El *Plan Regional de Turismo de Castilla y León (2002-2006)*³⁸, establece como primer principio básico el de sostenibilidad “La conservación en buen estado de los espacios naturales y del entorno natural viene exigido, primero, porque constituyen parte de las señas de identidad de una región, segundo, porque estos bienes son muchas veces recursos básicos sobre los que se asienta la actividad turística y su deterioro hace tambalearse a ésta y, tercero, porque cada vez son más los turistas que exigen ríos limpios, ciudades limpias y no ruidosas, ausencia de residuos, uso de energías limpias, etc.; exigen en definitiva que el crecimiento turístico tenga en cuenta los límites necesarios para evitar situaciones de sobreexplotación y deterioro de los recursos naturales”.

En el capítulo de logros, hay que aplaudir la iniciativa de la Dirección General de Turismo de Castilla y León, que ha insertado un módulo de formación o sensibilización ambiental en todos los cursos de formación profesional para el sector turístico que ella organiza o subvenciona.

3.3.3.- El Foro Canario de Desarrollo Sostenible y el Observatorio de Desarrollo Sostenible.-

Por Decreto 123/2004, de 31 de agosto (BOC de 17 de septiembre de 2004) se crean el “*Foro Canario para el Desarrollo Sostenible*”, como órgano colegiado de consulta y participación, y el “*Observatorio del Desarrollo Sostenible*”, como unidad administrativa de carácter técnico, adscritos ambos a la Presidencia del Gobierno.

El Foro Canario para el Desarrollo Sostenible es un órgano de consulta, participación, información, debate, propuesta y difusión del proceso de desarrollo sostenible en Canarias. Específicamente, el Foro es un órgano de seguimiento y evaluación de la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible, de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación sectoriales que se aprueben, y de cualquier otra norma, programa o plan de especial relevancia para el desarrollo sostenible canario.

³⁷Orden de 22 de diciembre de 2000 (BOJA de 16 de enero de 2001).

³⁸Aprobado por acuerdo de 10 de enero de 2002 (BOCyL de 16 de enero de 2002).

Corresponden al Foro Canario para el Desarrollo Sostenible las siguientes funciones:

- a).- Vigilar e impulsar el proceso de avance de la sociedad canaria hacia formas más sostenibles de desarrollo y la difusión, el debate y el fomento de la participación social que deben impregnar este proceso.
- b).- Impulsar el desarrollo de las bases científicas y los instrumentos de investigación orientados a la conservación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de Canarias.
- c).- Fomentar el desarrollo de los instrumentos de formación, información, divulgación y participación necesarios para cubrir los objetivos señalados, así como de las estrategias generales de educación, concienciación e información necesarias para cubrir sus objetivos.
- d).- Emitir opiniones, informes o propuestas de actuación ambiental, a iniciativa propia o a petición del Gobierno de Canarias, relativos a los planes y programas a desarrollar en Canarias y que tengan incidencia en el medio ambiente, la calidad de vida y la sostenibilidad de Canarias y, especialmente, en relación con la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible y las Directrices de Ordenación.
- e).- Realizar el seguimiento de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación sectoriales, así como conocer el estado del territorio, incluyendo la capacidad para instar del Gobierno la modificación o revisión de las mismas.
- f).- Emitir su opinión sobre cualquier asunto de interés público que esté relacionado con el desarrollo sostenible de Canarias.
- g).- Colaborar y asesorar en el desarrollo y ejecución de las Directrices de Ordenación, la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible, o cualquier otro programa o estrategia de la misma naturaleza.
- h).- Aprobar un diagnóstico ambiental de Canarias que elaborará, cada tres años, el Observatorio del Desarrollo Sostenible.
- i).- Proponer a la Presidencia de Gobierno su propio presupuesto y el del Observatorio del Desarrollo Sostenible, que estarán integrados en la sección presupuestaria de la Presidencia.
- j).- Proponer al Gobierno eventuales modificaciones del presente Reglamento y aprobar sus propias normas de funcionamiento interno, así como las normas de funcionamiento técnico y científico del Observatorio del Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el *Observatorio del Desarrollo Sostenible* es el instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento del desarrollo sostenible en Canarias. Tendrá el carácter de unidad administrativa adscrita a la Viceconsejería de la Presidencia. Funcionalmente, dependerá del Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y gozará de independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones.

El *Observatorio del Desarrollo Sostenible* tendrá las siguientes funciones:

- a).- El estudio del estado del territorio y el seguimiento técnico y científico del proceso de desarrollo sostenible y del desarrollo y ejecución de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación sectoriales.
- b).- La coordinación de la elaboración de los indicadores, el seguimiento del sistema de información territorial y la formulación, con carácter trienal, de un diagnóstico ambiental de Canarias.
- c).- La realización de cuantas otras tareas le encomiende el pleno del Foro dentro de sus competencias.

Para el funcionamiento del Observatorio existirá un Comité Científico de carácter permanente y grupos de trabajo no permanentes. El Comité Científico del Observatorio estará integrado por cinco miembros, nombrados por el Presidente del Gobierno de entre quince nombres propuestos por el Foro.

Los grupos de trabajo son equipos de profesionales contratados administrativamente. Asimismo se podrán encargar trabajos de carácter específico a profesionales individuales o asociados.

3.3.4.- La ordenación y planificación del territorio turístico en Baleares y Canarias como instrumento para un desarrollo sostenible.-

3.3.4.1.- Baleares.-

La *Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares* (BOIB de 1 de abril de 1999), alude en su artículo 5 a dos instrumentos de planificación: Los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), y los Planes Territoriales Parciales (PTP)³⁹.

Ambos Planes pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas turísticas y de protección y fijar su tamaño y características, y establecer parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos, y pueden señalar excepciones que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen. También pueden determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas.

Estos instrumentos deben fijar la ratio turística con un mínimo de 60 metros cuadrados de solar por plaza, que será exigible en las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamientos turísticos, en las ampliaciones de los ya existentes y en los cambios de uso, excepto en las operaciones de reconversión.

Pero independientemente de lo establecido en la Ley de Turismo, esta Comunidad ya tenía disposiciones encaminadas a conseguir una oferta alojativa de calidad. Así se desprende de las *Leyes 7/1988, de 1 de junio, de Medidas Transitorias de Ordenación de Establecimientos Hoteleros y de Alojamientos Turísticos*; *3/1990, de 30 de mayo, por la*

³⁹Sobre la planificación del territorio turístico, vid. BLASCO ESTEVE, A. “*La planificación y gestión del territorio turístico en las Islas Baleares*”, en la obra colectiva “*Derecho y Turismo*”, dirigida por MELGOSA ARCOS, F.J., Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2004, págs. 385 a 435.

que se crea y se regula el Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos existentes en Baleares; y 6/1996, de 18 de diciembre, por la que se crea y regula el Plan de Modernización de la Oferta Turística Complementaria de las Islas Baleares.

El artículo 3 de la Ley 7/1988 dispone que “para construir de nueva planta un establecimiento hotelero o de alojamientos turísticos, o para su ampliación o para un cambio de uso de edificaciones con finalidad de utilización turística, será necesaria una superficie en metros cuadrados de suelo edificable no inferior al resultado de multiplicar por 60 el máximo número de plazas que pueda albergar este establecimiento. Este suelo edificable quedará exclusivamente afectado por el uso turístico que se pretende y no podrá albergar otras instalaciones o construcciones que no estén estrictamente ligadas a la explotación turística que se solicita, según las normas que se ordenan”.

La calidad también se extiende al uso del suelo urbano no susceptible de ser edificado: “La parte del solar no ocupada por la edificación, aparcamientos y accesos, deberá destinarse a zona verde ajardinada y a instalaciones deportivas o recreativas de uso común de los clientes” (art. 4). “Será igualmente necesario construir una o más piscinas cuyas, condiciones mínimas totales deberán de ser 0,75 metros cuadrados de espejo de agua por plaza, para establecimientos con capacidad máxima de hasta 400 plazas. Para los de mayor capacidad, el mínimo de superficie de piscina será de 300 metros cuadrados y para los de menor capacidad, la superficie no podrá ser inferior a 50 metros cuadrados.

Finalmente, la preocupación por paisaje urbano se pone de manifiesto en el *Decreto del Gobierno Balear 164/1996*, de 11 de octubre, modificado por el *Decreto 1/1997*, de 10 de enero y por el *Decreto 142/1997*, de 14 de noviembre, sobre el *Plan Extraordinario de recuperación y mejora del paisaje urbano*. Este Plan se proyecta sobre las infraestructuras (aceras, bordillos, calzada, mobiliario urbano, ajardinamiento, arbolado e iluminación) y sobre las fachadas de los edificios, tanto del casco antiguo de los núcleos tradicionales como de los edificios que estén fuera de ese casco pero que tengan más de 20 años de antigüedad⁴⁰.

3.3.4.2.- Canarias.-

La Ley 7/1995, de 6 de abril (modificada posteriormente por la Ley 7/1997, de 4 de julio, y Ley 5/1999, de 15 de marzo), influye en la ordenación del urbanismo, ya que incide en los Planes, en la calificación de los usos del suelo, y en la fijación de estándares.

“El planeamiento urbanístico municipal deberá adaptarse a los estándares mínimos de esta Ley y a los que complementariamente se establezcan en su Reglamento y en los Planes Insulares de Ordenación”. Las autorizaciones previas al ejercicio de actividades alojativas en Canarias, se adecuarán igualmente a los referidos estándares⁴¹.

⁴⁰BLANQUER CRIADO, D. “*Derecho del Turismo*”, op. cit., pág. 147 y ss.

⁴¹Sobre los estándares relativos a urbanización turística, el artículo 35 establece lo siguiente: 1).- El planeamiento municipal definirá la densidad máxima admisible en las parcelas destinadas a alojamiento turístico, mediante un estándar mínimo de metros cuadrados de solar por plaza alojativa, que podrá oscilar entre 50 y 60 metros cuadrados por plaza, con arreglo a las circunstancias de dimensión y densidad globales de la urbanización. 2.- Reglamentariamente, el Gobierno de Canarias determinará: a) Los criterios de ponderación aplicables para la fijación del estándar mínimo de densidad en las parcelas. b) Los supuestos en que sin aumento de densidad del estándar anterior pueda además referirse a través del planeamiento a una agrupación acotada de parcelas en beneficio de la provisión de dotaciones de ocio extraordinarias, de creación de entornos arquitectónicos de superior atractivo u otras circunstancias análogas. c) Los módulos dotacionales de aplicación a la urbanización turística a través del planeamiento, que en lo que se refiere a

En cuanto a la ordenación turística del suelo, los planes urbanísticos declararán el uso turístico del suelo en zonas urbanas o urbanizables, y también podrán declarar este uso en asentamientos rurales delimitados. Cuando tal declaración sea hecha en los planes urbanísticos municipales, se exigirá el informe previo de la Consejería competente en materia de turismo, excepto cuando aquella sea consecuencia de la adaptación de tales planes a las previsiones de los Planes Insulares de Ordenación Territorial.

Los *Planes Insulares de Ordenación Territorial* deberán contener previsiones específicas de desarrollo turístico, identificando cada uno de los atractivos y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límites a la oferta alojativa. La declaración de “zona turística” en estos Planes, obligará a los municipios a adaptar su planeamiento general y, en su caso, sus proyectos de delimitación de suelo urbano y las ordenanzas urbanísticas, para incorporar las limitaciones, restricciones y obligaciones específicas que deriven de tal declaración. El incumplimiento de estas exigencias puede acarrear la suspensión del Plan Insular de Ordenación Territorial, y el otorgamiento de licencias.

Por *Ley 19/2003, de 14 de abril* (BOCAN de 15 de abril de 2003) se aprobaron las *Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*⁴², con el fin de abordar en profundidad toda la ordenación turística del territorio, con importantes medidas. Veamos por partes:

a).- *Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular*.- Para la adaptación de la ordenación turística a los límites y ritmos de crecimiento que fije trienalmente el Parlamento de Canarias, deberán formularse por los cabildos insulares Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, para el ámbito de la isla, que podrán contener normas de aplicación directa, normas directivas y recomendaciones.

Estos Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular tendrán por objeto establecer previsiones específicas de desarrollo territorial y turístico conformes con las *Directrices*⁴³.

suelos de cesión para dotaciones públicas se entenderán en su cuantía a lo dispuesto en la legislación urbanística, adecuando su destino a la finalidad turística. d) Los criterios y objetivos generales que desde el planeamiento deban tenerse en cuenta para su provisión y diseño, así como las garantías para su puntual ejecución y mantenimiento. e) Los requisitos mínimos de aptitud natural del suelo para ser destinados por los planes a nuevos desarrollos turísticos, a sus dotaciones o contabilizados en la determinación de los índices de densidad, excluyendo los terrenos que constituyan accidentes naturales destacados y los que por su topografía abrupta no puedan producir desarrollos o dotaciones cómodamente accesibles a la generalidad de personas. f) Los estándares mínimos de infraestructura y servicios aplicables a la totalidad del suelo turístico.

⁴²A mayor abundamiento, vid. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. “*Las directrices de ordenación del turismo de Canarias como instrumento para el logro de un desarrollo turístico sostenible*”, en la obra colectiva “Derecho y Turismo”, dirigida por MELGOSA ARCOS, F.J., Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca, 2004, págs. 437 a 459.

⁴³Contendrán al menos las siguientes determinaciones, justificadas de acuerdo con las características económicas, sociales y territoriales de la isla: a).- Las previsiones específicas de desarrollo turístico, incluyendo los criterios de localización de la oferta alojativa y las condiciones para el traslado de capacidad de alojamiento a otro emplazamiento dentro del mismo municipio, comarca o isla. b) En su caso, el número de plazas alojativas de nueva creación susceptibles de ser implantadas en la isla durante el trienio, dentro de los límites establecidos legalmente, así como la definición de las tipologías, categorías y calidades mínimas para la totalidad de las modalidades turísticas susceptibles de implantación. c) Los criterios para la reclasificación y recalificación, por el planeamiento general, de los sectores y ámbitos de suelo con destino alojativo turístico, para la sectorización del suelo urbanizable no sectorizado con destino turístico y para la revisión del planeamiento de desarrollo.

b).- *Caducidad de licencias urbanísticas y proyectos de urbanización con destino turístico*.- Quedará automáticamente extinguida la eficacia de todas las licencias de urbanización y edificación de alojamientos con destino turístico, en suelos total o parcialmente turísticos que, no encontrándose en ejecución a la entrada en vigor de la presente Ley se hallaren incursas en situación de caducidad por causa imputable al promotor, sin necesidad de declaración expresa.

La extinción de la eficacia de las licencias conllevará la imposibilidad de inicio de las correspondientes obras y, si procediese, requerirá la petición de nueva licencia ante la Administración municipal competente⁴⁴.

Cuando las obras de urbanización de suelos con destino total o parcialmente turístico no se hubiesen iniciado incumpliendo, por causa imputable al promotor, los plazos de ejecución expresamente señalados por el planeamiento o, en su caso, por la legislación, quedará extinguida la eficacia de los Proyectos de Urbanización correspondientes, sin perjuicio de su posible modificación para cumplir las determinaciones del planeamiento adaptado a las Directrices de Ordenación.

c).- *Suspensión del planeamiento y el otorgamiento de autorizaciones y licencias urbanísticas*.- Hasta la entrada en vigor de los Planes Territoriales Especiales de ámbito insular a que se refiere la disposición adicional primera de la presente Ley y de los establecidos por la disposición adicional primera de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, o, en su caso, hasta al adaptación del planeamiento general o de desarrollo a las Directrices de Ordenación del Turismo conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria de esta Ley, se suspende el otorgamiento de autorizaciones turísticas previas y de licencias urbanísticas para edificios destinados a alojamiento turístico; también las destinadas a uso residencial que se encuentren en un ámbito de suelo urbano no consolidado o sector de suelo urbanizable y en el que el uso turístico supere o pueda superar el 35% de la edificabilidad total del planeamiento o de la superficie de las parcelas⁴⁵.

Se declaran caducados los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones previas y licencias urbanísticas que tuvieran por objeto establecimientos de alojamiento turístico diferentes a los exceptuados del régimen de suspensión establecido en el apartado anterior. Los nuevos procedimientos se sustanciarán conforme a las determinaciones establecidas en la presente Ley y en el correspondiente Plan Territorial Especial.

⁴⁴El inicio de las obras con posterioridad al vencimiento de los plazos establecidos expresa o legalmente, se conceptuará, sin perjuicio de otras infracciones que pudiesen concurrir, como infracción urbanística grave, al carecer dicha ejecución de obras de la cobertura jurídica formal de la previa y preceptiva licencia urbanística, sancionándose en los términos que proceda, de conformidad con lo establecido en el anteriormente citado texto refundido.

⁴⁵Se exceptúan de este régimen de suspensión las actuaciones que tengan por objeto: a).- Los establecimientos turísticos alojativos de turismo rural, salvo cuando la legislación específica o el planeamiento insular los sujete a límites o ritmos de crecimiento. b).- Los establecimientos definidos en el punto b) del apartado 3 del artículo 35 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias. c).- Los establecimientos alojativos existentes que sean objeto o consecuencia de una actuación de renovación edificatoria, sin incremento de plazas de alojamiento ni traslado parcial o total de su capacidad alojativa. d).- Los proyectos excepcionales regulados en los apartados 3 y 4 de la disposición transitoria segunda de la presente Ley. e).- Las viviendas sometidas a algún régimen de protección, en parcelas calificadas para tal uso y que no admitan el uso turístico.

Hasta la entrada en vigor de los Planes Generales adaptados a las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Turismo, se suspende la tramitación de todos los procesos de aprobación y alteración de los Planes Parciales y Especiales de Ordenación en aquellos ámbitos de suelo urbano no consolidado y sectores de suelo urbanizable en los que el planeamiento general permita el uso alojativo turístico.

En las parcelas que, en virtud de lo establecido en el planeamiento parcial o general, se permita indistintamente el uso de alojamiento turístico o residencial, quedará suspendido el referido uso turístico, permitiéndose el residencial con las condiciones establecidas en el apartado 2.b de la Directriz 19 de Ordenación del Turismo⁴⁶.

d).- *Instalaciones hoteleras en funcionamiento en situación administrativa irregular.*- Se faculta al Gobierno para que, excepcionalmente durante el primer año de vigencia de la presente Ley, pueda exceptuar de las suspensiones establecidas en el apartado 1 de la Disposición Transitoria Primera, a aquellas instalaciones hoteleras que dentro de la categoría mínima de cuatro estrellas se pruebe fehacientemente encontrarse en funcionamiento incumpliendo algún requisito de legalidad al 15 de enero de 2001, o haber funcionado con anterioridad a esa fecha ininterrumpidamente por más de diez años, siempre que cumpliendo los estándares mínimos previstos en el artículo 35 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, se adecuen al resto de la normativa aplicable. A estos establecimientos no será aplicable lo previsto en los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria Segunda de esta Ley.

Las **Directrices de Ordenación General** tienen como fin adoptar las medidas necesarias y precisas que garanticen el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas del archipiélago, prestando especial atención al desarrollo turístico, en el marco de una perspectiva general de diversificación de la actividad económica.

Las Directrices de Ordenación General tienen como objeto:

a) Articular las actuaciones que garanticen el desarrollo sostenible de Canarias, y en este sentido:

- Orientar las políticas y actuaciones necesarias coordinando los distintos niveles competenciales.
- Fijar el ritmo de expansión de las actividades económicas en función de las dotaciones, infraestructuras y servicios de cada sistema insular.
- Determinar las orientaciones de reconversión de las actividades económicas con incidencias negativas sobre el territorio.

b) Definir los criterios básicos para la ordenación y gestión de los recursos naturales, propiciando su uso racional y eficiente y la conservación de la biodiversidad, compatibilizándose con un equilibrado desarrollo económico y social, y respetando la integridad de los ecosistemas y su capacidad de renovación o sustitución alternativa.

⁴⁶Directriz 19.2. Excepcionalmente, el planeamiento insular adaptado a las determinaciones de las presentes Directrices podrá definir ámbitos mixtos en los que, por sus especiales circunstancias y características, se permita sustitución o la compatibilización del uso alojativo turístico con el residencial, con las siguientes condiciones: b) Las viviendas susceptibles de ser construidas por compatibilización o sustitución no podrán tener una superficie construida inferior a 100 metros cuadrados útiles.

c) Fijar los objetivos generales de las intervenciones con relevancia territorial.

d) Establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo territorial básico de Canarias.

e) Establecer un marco referencial para las Directrices de Ordenación sectorial que se formulen y de obligado cumplimiento para los restantes instrumentos de ordenación.

f) Articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

Y las **Directrices de Ordenación del Turismo** tienen por objeto inducir el cambio de los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible, que cubra las necesidades actuales de los turistas y de la sociedad canaria, protegiendo y mejorando las perspectivas de futuro, y que proyecte una imagen de integración de la gestión de todos los recursos, de modo que queden cubiertas las necesidades económicas, sociales y estéticas, manteniendo al mismo tiempo la identidad cultural, el paisaje, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas vivos⁴⁷.

El “modelo turístico” que se propone para Canarias se basa en los siguientes aspectos:

1).- El cambio en los modos de producción y gestión que permitan la paulatina implantación de un nuevo modelo de desarrollo turístico, se deberá apoyar en la renovación de la oferta turística existente y en el incremento de la competitividad del destino mediante el aumento de la calidad y la diversificación de sus productos.

2).- El nuevo modelo turístico fomentará, reforzará y facilitará el comportamiento sostenible de los turistas, promocionando especialmente los atributos y compromisos de sostenibilidad de las Islas Canarias como destino turístico y estableciendo las medidas oportunas, a fin de que los operadores que gestionan el mercado, introduzcan y desarrollen las mejores prácticas tendentes a la consecución de dicho objetivo.

3).- Corresponde a la planificación turística orientar adecuadamente el desarrollo del modelo, conforme a los requerimientos del mercado, la demanda y los retos planteados por los destinos competidores, así como fomentar actuaciones con objeto de posicionar la oferta canaria más cohesionada y cercana a la demanda y los mercados emisores y propiciando alianzas estratégicas con este objetivo. Los instrumentos de ordenación desarrollarán la dimensión territorial del modelo conforme a las determinaciones de dicha planificación.

⁴⁷Constituyen criterios básicos en la elaboración de las presentes Directrices los siguientes: a) La fijación de los límites razonables de crecimiento turístico y los aplicables a la clasificación y calificación del suelo turístico sobre la base de unos parámetros de calidad basados en los niveles de infraestructura y la conservación del patrimonio natural, cultural y del paisaje insular, teniendo presente la escasez de los recursos naturales, la fragilidad de los ecosistemas insulares, la evolución económica de cada isla y las expectativas sociales y laborales de la población. b) El fomento de la renovación y sustitución de la planta alojativa inadecuada y la regeneración de la ciudad turística degradada. c) La primacía de la calidad sobre el crecimiento cuantitativo y la orientación de la actividad turística hacia los sectores más rentables, que comporten el incremento de la productividad por gasto, especialización y duración de la estancia, así como la creación de una oferta multitemática diversa y amplia.

4).- La dimensión territorial del modelo se define también mediante los objetivos y criterios establecidos en las Directrices de Ordenación General y, en particular, el uso eficiente del suelo como recurso, la conservación de los suelos con valores actuales o potenciales, la contención de la extensión urbana, la reutilización del suelo ocupado y de acuerdo con las especificidades del espacio turístico, el incremento de la complejidad y calidad de los núcleos.

5).- Un destino turístico competitivo y sostenible exige un entorno urbano y natural de calidad, adaptado al uso turístico y al disfrute del tiempo libre, y es incompatible con actividades o actuaciones que lo deterioren o reduzcan su atractivo, por lo que los espacios turísticos cobran una importancia estratégica y han de ser regulados de forma integrada.

6).- La materialización del nuevo modelo habrá de ser protagonizada fundamentalmente por el sector privado, estableciendo a tal efecto las administraciones públicas canarias los cauces adecuados para su participación efectiva en el diseño de las políticas, estrategias e instrumentos que corresponde formular a las administraciones públicas. La coordinación entre el sector privado y el público, y de las administraciones entre sí es requisito para el desarrollo eficiente de las actuaciones y la consecución de los objetivos enunciados.

7).- La producción y explotación de la oferta turística debe adecuarse a los intereses de la sociedad canaria, a las condiciones naturales y a la prosperidad económica del archipiélago.

La *ordenación de las zonas turísticas* se realizará conforme a los siguientes criterios:

a).- Las áreas consolidadas, integradas por los núcleos turísticos existentes, serán ordenadas mediante la estructuración urbana y zonificación de usos, previsión de equipamiento y diversificación del espacio y la oferta turísticos, definiendo las zonas en que no se permiten nuevos crecimientos.

b).- En las áreas susceptibles de nuevas implantaciones turísticas, por encontrarse ya clasificadas y calificadas para dicho uso, el planeamiento podrá destinar a tal fin, prioritariamente, aquéllas que ocupen los intersticios y la extensión del espacio turístico existente, que se encuentren más cercanas al litoral⁴⁸.

c).- En el resto de la zona turística no clasificado previamente como suelo urbano o urbanizable con destino turístico, el planeamiento distinguirá las áreas destinadas a la preservación de los terrenos con mayor aptitud, a largo plazo, para soportar desarrollos turísticos, que serán clasificadas preferentemente como suelo rústico de protección territorial, limitando las posibilidades de implantación de actuaciones de interés general, a fin de no hipotecar el valor potencial de las mismas.

⁴⁸Excepcionalmente, conforme al modelo definido en el planeamiento insular, podrán seleccionarse áreas destinadas a la implantación de actuaciones aisladas, basadas en el equipamiento complementario, y localizadas en contigüidad o en el entorno de las áreas consolidadas o, con mayor grado de excepcionalidad, en áreas aisladas, igualmente clasificadas previamente, unas y otras, como suelo urbanizable.

3.4.- ADMINISTRACIONES LOCALES.-

Las Administraciones Locales se convierten cada vez con mayor relevancia en actores importantes, bien como instituciones directamente ejecutoras, o bien como instituciones inductoras sobre aquellas de las que depende la realización de las acciones. Dado que los destinos turísticos constituyen el principal motivo de atracción turística, es necesario protegerlos de la degradación progresiva que conlleva su utilización. Los ayuntamientos prestan una serie de servicios públicos esenciales que inciden directamente en la calidad del sector turístico y, por tanto, en el grado de satisfacción de los turistas⁴⁹.

Por iniciativa de estas Administraciones se han realizado multitud de proyectos de turismo sostenible, siendo los más conocidos, los realizados al amparo de iniciativas comunitarias como LEADER o PRODER, o de programas nacionales como el FUTURES y Escuelas-Taller, que han servido para acondicionar entornos, recuperar patrimonio, crear instrumentos de uso público, etc.; y con ello incidir en el desarrollo local.

3.4.1.- Proyecto Municipio Verde.-

Fruto de la colaboración entre la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pymes, y la FEMP, se presentó la *Guía de gestión medioambiental para municipios turísticos: "Proyecto Municipio Verde"* (1999), coincidiendo con la Feria Internacional de Turismo, FITUR-99. Con este proyecto se pretende:

- Diseñar una estrategia para la planificación y desarrollo de los destinos turísticos en base al análisis del impacto de la actividad y su problemática específica.
- Asegurar un desarrollo de la actividad turística de manera compatible con el respeto a los valores naturales, soporte de la competitividad.
- Fomentar la imagen de los destinos turísticos que adecuen su gestión al modelo definido.
- Incrementar en los destinos turísticos la satisfacción de los turistas-usuarios respondiendo a la creciente sensibilidad por el medio ambiente, mediante la inclusión de los factores medioambientales en la gestión municipal de los destinos turísticos.

La guía se fundamenta en una de las herramientas de las que disponen las autoridades locales para compatibilizar el aumento de la competitividad turística del destino y la conservación y mejora de sus características medioambientales: la implantación de un Sistema de Gestión Medioambiental.

El sistema propuesto por el Proyecto Municipio Verde se basa concretamente en el Reglamento Comunitario 1836/93 del Consejo, de 29 de junio de 1993, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS).

3.4.2. Las 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

⁴⁹Vid. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT) "*Guía para Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible*". Madrid, 1999.

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; 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 el, 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.

El modelo de referencia para los municipios turísticos de sol y playa es la Agenda 21 adoptada por el municipio de Calviá, que en 1997 fue distinguido por la Dirección General de Medio Ambiente de la Unión Europea con el premio “*Sustainable Cities Award 97*”.

El Gobierno de Cantabria ha creado la *Agenda 21 Local y la Red Local de Sostenibilidad*, por Decreto 10/2004, de 5 de febrero (BOC de 27 de febrero de 2004). Con ello trata de establecer un marco normativo común de carácter mínimo para los municipios, mancomunidades o agrupaciones de los mismos que deseen implantar las Agendas 21 Locales como instrumento de gestión ambiental que facilite el camino hacia la sostenibilidad incluyendo variables sociales y económicas en su desarrollo.

La finalidad de este Decreto es impulsar, facilitar y armonizar la implantación de la Agenda 21 Local en todos los municipios de Cantabria. El ámbito de aplicación comprende a los municipios de la Comunidad Autónoma y a las mancomunidades y agrupaciones de los mismos que de forma voluntaria quieran implantar o estén implantando la Agenda 21 Local. Con carácter general, cada Agenda 21 Local comprenderá un término municipal, excepto cuando se trate de Mancomunidades, Comarcas o Agrupaciones de municipios, que acuerden desarrollar la Agenda 21 para un territorio más amplio.

IV.- CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA.-

La preocupación por preservar el medio ambiente ya se venía plasmando, por parte de las CCAA, en alguna legislación menor, sobre todo referida a campamentos de turismo o alojamientos rurales; pero es en las “nuevas” Leyes de Ordenación del Turismo⁵⁰, donde se recogen de forma expresa algunos de los principios de turismo sostenible, o se crean instrumentos de ordenación turística que tienen en cuenta de forma clara las variables medioambientales⁵¹. En síntesis:

- 1).- Todas las Leyes establecen entre sus objetivos, el de la preservación de los recursos turísticos, procurando su correcto aprovechamiento, con respeto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos y medioambientales.
- 2).- Se introduce la variable ambiental en la planificación turística (Planes Estratégicos Comarcales, Plan Turístico de Zona, Plan de Espacios Turísticos, Programa de Recualificación de Destinos etc.), con Programas específicos de protección ambiental.
- 3).- La consideración de los distintos productos turísticos generados con base en el medio natural (ecoturismo, turismo rural, turismo activo, etc.) como elementos de diversificación de la oferta.
- 4).- Algunas CCAA prevén la posibilidad de llegar a declarar un espacio como “turísticamente saturado” (Aragón, Castilla y León, Madrid, Murcia, Cantabria).
- 5).- Castilla y León crea una nueva profesión turística, el Guía Turístico de la Naturaleza, con el objeto de prestar servicios de información, sensibilización, así como realización de actividades en relación con el medio natural y sus recursos.

⁵⁰Por orden cronológico: Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Turismo del País Vasco; Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del Turismo de Canarias (Modificada por Leyes 7/1997, de 4 de julio; y 5/1999, de 15 de marzo); Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura; Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León; Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia; Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana; Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, que deroga la anterior (Ley 8/1985, de 28 de marzo); Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de Baleares; Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria; Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha; Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía; Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja; Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo del Principado de Asturias; Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña; Ley 7/2002, de turismo de Navarra; y Ley 6/2003, de 27 de febrero, de Turismo de Aragón.

⁵¹Para ampliar información a este respecto, véase: MELGOSA ARCOS, F.J. “Consideraciones ambientales en las Leyes de ordenación del turismo de las Comunidades Autónomas”. (Publicación electrónica). Actas del Congreso Internacional “Turismo Mediterráneo”. Almería, 2000. (<http://www.ualm.es/Congresos/Turismo-Mediterraneo/Ponencias.html>).

6).- La Ley canaria impone una serie de obligaciones en relación con la gestión de residuos.

Por otro lado, también nos encontramos con disposiciones de rango menor que establecen ciertas exigencias ambientales respecto a empresas y actividades turísticas, sobre todo en las referidas a campamentos de turismo, entre otras causas, para adecuarse a las exigencias de la normativa de impacto ambiental.

Cataluña tiene regulados los criterios ambientales para el otorgamiento del “Distintivo de garantía de calidad ambiental” en los campings (Resolución del Departament de Medi Ambient de 30 de noviembre de 1998), y en hoteles (Resolución del Departament de Medi Ambient de 9 de mayo de 2000). En el caso de la primera, para acceder a esta distinción, es necesario cumplir con una serie de requisitos respecto a la recogida de residuos, ahorro de agua, eficiencia energética, ruidos, integración paisajística, e información ambiental; y en el caso de los hoteles, además hay que cumplir exigencias respecto a las piscinas, compras y educación ambiental del personal.

Por último, también conviene recordar, que tanto la normativa básica estatal⁵² de impacto ambiental, como las disposiciones de las CCAA exigen un estudio previo de impacto ambiental⁵³ para muchos proyectos de actividades turísticas, recreativas, o de infraestructuras demandadas por estas. Sirvan a modo de ejemplo: clubes náuticos y puertos deportivos, campamentos de turismo, campos de golf, parques acuáticos, parques de atracciones, urbanizaciones y complejos hoteleros fuera del núcleo urbano, remontes y pistas de esquí, teleféricos y funiculares, etc.

El Decreto catalán, 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley 3/1998, relativo a la intervención integral de la Administración ambiental, somete a determinados hoteles al requisito de autorización ambiental.

V.- LA VARIABLE AMBIENTAL EN LA INDUSTRIA TURÍSTICA. ECOETIQUETAS Y SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL.-

En los últimos tiempos la industria turística está incorporando de forma decida estándares y códigos de comportamiento voluntario para mejorar su relación con el medio ambiente y con el entorno cultural y social de cada destino.

Los grandes touroperadores van asumiendo estos compromisos ambientales, y asociaciones como el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC), han adoptado un papel decidido a conseguir un turismo sostenible poniendo en marcha distintas iniciativas, como la *Agenda 21 para el Sector Turístico*, promovida en colaboración con la OMT y el Consejo de la Tierra, la creación de un sistema de distintivo de excelencia medioambiental basado en la certificación ISO, denominado “Green Globe”; o el lanzamiento de un sistema de información sobre buenas prácticas turísticas denominado ECONETT, patrocinado por la Comisión

⁵²Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, modificado por Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre; y R.D. 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio.

⁵³Para mayor abundamiento, vid. GONZÁLEZ SÁEZ, M. “*El régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental en España*” en la obra “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*” (Tomo II), Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, 1999, pág. 591 a 620.

Europea. Entre los principios que señala esta iniciativa, sobre los “viajes y el turismo”, destacan los siguientes⁵⁴:

- Deberían ayudar a conseguir una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza.
- Deberían contribuir a la conservación, protección y restauración de los ecosistemas de la tierra.
- Deberían basarse en modelos de producción y consumo sostenibles.
- Los viajes y el turismo, la paz, el desarrollo y la protección medioambiental son interdependientes.
- El proteccionismo en materia de comercialización de servicios turísticos y de viajes debería ser suprimida o reducida.
- La protección ambiental debería constituir una parte integral del proceso de desarrollo turístico.
- El sector de los viajes y el turismo debería respetar la legislación internacional relativa a la protección del medio ambiente.

La *Agenda 21 para el Sector Turístico* propone que las empresas incorporen el desarrollo sostenible como parte prioritaria de la gestión, y en concreto: en la minimización de sus residuos, fomentando la reutilización y el reciclado; en la utilización eficiente de la energía; en la adecuada gestión del agua potable y en la adecuada depuración de aguas residuales; en el modo de transporte; etc.

Por otra parte, también se está incrementando el número de empresas turísticas que han optado por la obtención de la “etiqueta ecológica⁵⁵” para su producto. Una versión es el “Aval Turismo Ecológico en Europa”, cuya propuesta de concesión y retirada en nuestro país, realiza ECOTRANS-España. La concesión de la etiqueta ecológica se basa en el cumplimiento de unos criterios predeterminados, que varían en función del tipo de empresa de que se trate, hoteles, agencias de viajes, o empresas de actividades⁵⁶.

En Lanzarote surgió el *Instituto de Turismo Responsable* como organismo independiente para la puesta en práctica de acciones y programas de desarrollo sostenible en el ámbito de la industria turística. Una buena parte de sus estrategias se concentra en la elaboración y actualización de los estándares necesarios para la obtención de las distintas etiquetas agrupadas. En estos momentos tienen cuatro marcas funcionando⁵⁷:

⁵⁴Vid. PÉREZ DE LAS HERAS, M. “*La guía del Ecoturismo. O cómo conservar la naturaleza a través del turismo*”, Ed. Mundi Prensa, 2003, págs. 26 y ss.

⁵⁵Sobre el etiquetado ecológico, vid. NEVADO-BATALLA MORENO, P. “*Los sistemas comunitarios de ecogestión, ecoauditoría, y de etiquetado ecológico*” en “*Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*” (Tomo II), Ed. Fundación Cultural Santa Teresa y Junta de Castilla y León, págs. 573 y ss.

⁵⁶Vid. Criterios de desarrollo sostenible y listas de comprobación en REGUERO OXINALDE, M. “*Ecoturismo: Nuevas formas de turismo en el espacio rural*”, Ed. Bosch. Barcelona, 1994, págs. 33 a 48.

⁵⁷Información extraída de la Ponencia “Proyecto Biotel” impartida por D. RAFAEL LASO CABRERA, Presidente de la Asociación de Hoteleros de Lanzarote (ASOLAN), con motivo de la X Jornada Temática de la Red de Autoridades Ambientales: “Turismo, medio ambiente y fondos europeos”, celebrada en Lanzarote, el 14 de diciembre de 2000.

- a).- “*Hoteles de la Biosfera, Turismo Responsable*”, aplicable a todos los establecimientos hoteleros que quieran poner en práctica acorde con la Carta de Turismo Sostenible, independientemente de donde estén ubicados.
- b).- “*Hoteles de la Biosfera, Quality For Life*”, para hoteles que se encuentran ubicados en Reservas de la Biosfera y sitios naturales declarados Patrimonio de la Humanidad.
- c).- “*Hoteles de la Biosfera, Heritage For Life*” de aplicación a establecimientos hoteleros que son inmuebles, patrimonio histórico, o que están ubicados en ciudades y sitios históricos declarados Patrimonio de la Humanidad.
- d).- “*Animal Embassy*”, referida a la certificación de parques temáticos o parque naturales.

También existen los modelos de gestión sostenible Biosphere Golf, Biosphere Park, Biosphere Restaurant, Biosphere Mobility y Biosphere Discover⁵⁸.

Se trata de un sistema de certificación privado e independiente que da público reconocimiento a la calidad medioambiental, de gestión y de servicios de los alojamientos turísticos que cumplen los requisitos definidos en el estándar del Sistema de Calidad Responsable⁵⁹.

De similares características es la “Q-Verde”, compatible con las normas ISO 14.000 y EMAS, que se gestiona a través del Instituto de la Calidad Hotelera Española (ICHE), con la participación de ZONTUR.

Los *Sistemas de Gestión Ambiental* (EMAS), surgen en la década de los años 90 al amparo del Reglamento (CEE) 1836/1993 del Consejo, de 29 de junio, como instrumentos de carácter voluntario dirigidos a alcanzar un alto nivel de protección del medio ambiente en el marco de un desarrollo sostenible.

Inicialmente, las empresas que podían participar en el sistema eran aquellas que realizan actividades del sector industrial, sin embargo, el artículo 14 del Reglamento preveía la posibilidad de aplicarlo experimentalmente a otros sectores distintos del industrial. En la próxima reforma se prevé la ampliación a otros sectores, según se desprende de la Posición Común (CE) N° 21/2000⁶⁰ aprobada por el Consejo el 28 de febrero de 2000, y el Texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación (PE-CONS 3658/00) el 18 de diciembre de 2000.

La acogida que están teniendo en sector turístico, especialmente entre los alojamientos hoteleros va en aumento, hasta el punto de constituirse en una de las prioridades de las grandes cadenas hoteleras (Sol Meliá, Paradores, etc.). Los mensajes que habitualmente nos encontramos en los cuartos de baño invitándonos a ser sensibles

⁵⁸www.biospherehotels.org

⁵⁹LANZAROTE: Hotel Oasis, Hotel La Geria, Bungalows Hyde Park Line, Hotel Teguisse Playa, Apartamentos Los Fariones, Apartahotel Lanzarote Gardens, Lanzarote Beach Club, Apartamentos El Dorado, Apartamentos Los Fiscos, Bungalows Nautilus, Timanfaya Palace, Sands Beach Villas Resort. LA PALMA: Apartamentos Hacienda San Jorge. TENERIFE: Golf Costa Adeje, Golf del Sur, Golf Las Américas, Hotel Botánico. LA GOMERA: Hotel Gran Rey. ISLA DE PASCUA (Chile): Cabañas Vai Moana.

⁶⁰“El EMAS debería estar abierto a todas las organizaciones que produzcan efectos sobre el medio ambiente, ofreciéndoles los medios para gestionar esos efectos y mejorar su comportamiento ambiental general” (Considerando 7).

con el medio ambiente, evitando el gasto y la contaminación del agua con un innecesario lavado de las toallas, han sido sólo un primer paso.

Algunas CCAA como Baleares y Canarias han legislado sobre la aplicación de sistemas de gestión ambiental a instalaciones turísticas. Baleares por *Decreto 81/1997, de 11 de junio*, regula la implantación de un sistema voluntario de gestión y auditorías ambientales en los centros turísticos; y Canarias por Decreto 102/1999, de 25 de mayo, ha establecido el procedimiento para la aplicación de la adhesión voluntaria de las empresas del sector industrial, turístico y agropecuario a un Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental⁶¹.

Las ventajas de implantar el Sistema EMAS se producen en tres ámbitos: a) *Ahorro de costes* (optimización del consumo de materias primas y energía, optimización de los costes derivados de la gestión de residuos, reducción de gastos por almacenamiento y embalaje, ahorro en costes de limpieza y reparación medioambiental, etc.), b) *Mejora de la imagen de la empresa* ante clientes, empleados, Administraciones, medios de comunicación, e inversores; instrumento de marketing, e incremento de las posibilidades de recibir ayudas públicas; y c) *Incremento de la motivación de los empleados*.

Las etapas para la implantación del sistema son las siguientes: 1) *Política medioambiental* (comunicación pública de las prioridades e intenciones medioambientales de la empresa, cumplimiento de toda la legislación ambiental y compromiso de mejorar); 2) *Evaluación ambiental inicial* del centro (identificar sus impactos y efectos sobre el medio ambiente); 3) *Programa medioambiental* (determinación de responsabilidades en cuanto a los objetivos fijados, medios humanos y plazos para conseguirlos); 4) *Sistema de gestión ambiental* (estructura organizativa, procedimientos y sistemas de control); 5) *Auditoría ambiental del centro* (evaluación sistemática, documentada y periódica del sistema de gestión); 6) *Declaración medioambiental* (dar a conocer al público y partes interesadas los impactos medioambientales del centro y como éstos son gestionados), y 7) *Verificación del sistema y validación de la declaración* (validación por un verificador ambiental independiente).

Desde la Unión Europea también se apoyó la adaptación de las pequeñas y medianas empresas turísticas a las exigencias medioambientales⁶². En el Diario Oficial de 11 de junio de 1999, se publicó la "*Convocatoria de propuestas destinadas a favorecer la adaptación de las PYMES turísticas a las exigencias medioambientales*".

También merece especial mención en este epígrafe, el estudio de la problemática energética del sector turístico, que está llevando a cabo el *Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía*⁶³ (IDAE) al amparo de un Convenio con la Secretaría General de Turismo. En el trabajo se estudian los consumos eléctricos y no eléctricos, así como las

⁶¹Vid. "*Guía para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93 en el Sector Turístico de la Comunidad Autónoma de Canarias*". Gobierno de Canarias, 2000.

⁶²Como consecuencia de la "Conferencia sobre empleo y turismo" que tuvo lugar en Luxemburgo, en 1997; y de las conclusiones del Grupo de Alto Nivel sobre Empleo y Turismo, se ha incluido a las PYMES turísticas dentro del ámbito de aplicación del tercer programa plurianual a favor de las pequeñas y medianas empresas, para adaptarse a las exigencias medioambientales (Período comprendido entre el 1 de enero de 1997, y 31 de diciembre de 2000).

⁶³Entidad pública empresarial, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que tiene como objetivo principal la promoción del uso eficiente de la energía, en todos los ámbitos del consumo, y la promoción de energías renovables.

medidas de ahorro, rentabilidades de las de las tecnologías utilizadas, etc. Cabe la posibilidad de que las empresas turísticas puedan acogerse a las ayudas del propio IDAE.

Entre los diversos proyectos, cabe mencionar el de “Instalación de agua caliente sanitaria por energía solar”, y la recogida de aceites vegetales usados. El primero se ha llevado a cabo en el Hotel Gran Tinerfe (Término municipal de Adeje, en Santa Cruz de Tenerife) que dispone de 359 habitaciones con una capacidad para 698 personas. La instalación consta de un sistema de captación constituido por un total de 300 colectores solares (510 metros cuadrados de captación), un sistema de acumulación formado por 13 depósitos aislados de 5000 y 6000 litros y un sistema de regulación y control del funcionamiento del sistema. El resultado ha sido la sustitución del gasóleo por una energía renovable con recursos inagotables y respetuosa con el medio ambiente.

El proyecto de recogida de aceites vegetales de las cocinas, que necesita la colaboración del sector, tiene como objetivo tratar 50.000 toneladas al año. A partir de aquí se obtiene “biodiesel” para ser empleado en transporte público.

Finalizo con una de las conclusiones generales de la *Conferencia Internacional Hoteles sostenibles para destinos sostenibles* celebrada en Maspalomas (Las Palmas de Gran Canaria), del 26 al 28 de octubre de 2000: “Se ha constatado que los gestores turísticos necesitan referentes, proyectos e informaciones más adecuadas y precisas para tomar decisiones sensatas. De forma complementaria, los fabricantes y proveedores de tecnologías eco-eficientes tienen ante sí un mercado excepcional, escasamente desarrollado a causa de la limitación de canales de información y cooperación”.