

A. Xavier Ferreira Fernández y
Alba Nogueira López

Doctores en Derecho
Universidad de Santiago de Compostela

Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible *

SUMARIO: I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL TURISMO COMO FACTOR ESTRATÉGICO DEL MISMO. 1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO SOSTENIBLE? 2. ¿POR QUÉ EL DESARROLLO TURÍSTICO DEBE SER SOSTENIBLE?, ¿QUÉ ES EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE?. II. EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. 1. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO TURÍSTICO EN ESPAÑA: LA PROGRESIVA ASUNCIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE. 2. LA ASUNCIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA. III. ALGUNAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN EFECTIVAS PARA UN DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE. 1. TÉCNICAS Y MEDIDAS QUE FAVORECEN LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO TURÍSTICO. 2. LA LEGISLACIÓN CANARIA Y BALEAR COMO EJEMPLOS DE SOSTENIBILIDAD.

I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL TURISMO COMO FACTOR ESTRATÉGICO DEL MISMO

1. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO SOSTENIBLE?

El concepto de desarrollo sostenible obtiene carta de naturaleza, por primera vez, en el Informe que elaboró en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo bajo el título de «Nuestro

(*) Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto de Investigación dirigido por el Prof. Dr. D. José Luis Carro Fernández-Valmayor, «Las entidades locales en el marco autonómico y europeo» y financiado por la DGESIC y la Xunta de Galicia.

futuro común, informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas», más conocido como Informe BRUNTLAND. En dicho Informe se declaraba que la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial, si no deseaba el advenimiento de una era con inaceptables niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica. Para ello, la humanidad contaba con la aptitud para lograr un *desarrollo sostenible*, esto es, «aquél que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas»¹.

La necesidad de profundizar en este modelo de desarrollo llevaría a la celebración de la conocida *Cumbre de la Tierra*, celebrada en Río de Janeiro en junio del año 1992. En esta reunión, organizada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y en la que se dieron cita representantes de Gobiernos de 179 países, así como representantes de ONGs, funcionarios de Naciones Unidas y otros grupos, se concertaron dos acuerdos internacionales y se formularon dos declaraciones de principios y un vasto programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible, conocido como *Agenda 21*, definida como «linotipo de normas tendentes al logro de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico»².

La Agenda 21 explica —entre otras cuestiones— que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. Deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con elevado desperdicio, 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. Se describen algunas de las técnicas y tecnologías que han de fomentarse para la satisfacción de las necesidades humanas, combinadas con una cuidadosa gestión de los recursos naturales.

¹ Vid. M. KEATING, *Cumbre para la Tierra. Programa para el Cambio. La agenda 21 y los demás Acuerdos de Río de Janeiro en versión simplificada*. Centro para Nuestro Futuro Común (pág. WEB <http://rolac.unep.mx/agenda21/esp/AG21PRSE.HTM>).

² M. KEATING, *Cumbre para la Tierra...*, op. cit. Además de la Agenda 21, en esta Cumbre se obtuvieron los siguientes resultados: La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que define en 27 principios los derechos y responsabilidades de las naciones en la búsqueda del progreso y el bienestar de la humanidad; una Declaración de principios para orientar la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques, esenciales para el desarrollo económico y para la preservación de todas las formas de vida; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que supone la estabilización de los gases de efecto invernadero presentes en la atmósfera en niveles que no trastorquen peligrosamente el sistema climático mundial; el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, con el que se exhorta a los países a encontrar los cauces y medios para preservar la variedad de especies vivientes y velar por el equitativo beneficio del aprovechamiento de la diversidad biológica.

Así pues, cualquier actividad humana que, potencial o realmente, provoque una sustancial degradación del medio que le sirve de soporte o un consumo excesivo e ineficaz de determinados bienes escasos es una actividad que debe ser reordenada bajo el principio del desarrollo sostenible.

Desde esta perspectiva, el turismo como actividad va a ocupar un papel singular en aras de garantizar un desarrollo económico mundial equilibrado y sostenible. Tanto el gran potencial destructivo del medio cultural y ambiental en el que se desarrolla, como su capacidad de generar cuantiosas rentas en lugares con escaso desarrollo económico hacen de él un sector clave para garantizar, como acabamos de decir, un desarrollo económico equilibrado, responsable y, en definitiva, sostenible.

2. ¿PORQUÉ EL DESARROLLO TURÍSTICO DEBE SER SOSTENIBLE?, ¿QUÉ ES EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE?

2.1. *El turismo es un factor estratégico clave para el desarrollo económico*

Concebido el turismo como el «conjunto de actividades desplegadas por las personas durante su viaje y su estancia en un lugar situado fuera de su entorno habitual, por un periodo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, negocios y otros motivos»³, todos los análisis y estadísticas coinciden en destacar la enorme relevancia y potencial que encierra este sector de la actividad económica, tanto en el ámbito mundial, como en el europeo y por supuesto en el español, como factor estratégico clave del desarrollo de las economías nacionales.

En efecto, como ha destacado la Organización Mundial del Turismo (OMT)⁴, el turismo es la industria que más ha crecido a lo largo del presente siglo sin que se pueda apreciar signo alguno de decrecimiento.

³ En marzo de 1993, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas adoptó una serie de recomendaciones sobre estadísticas de turismo (*vid.* al respecto UN-WTO *Recommendations on tourism statistics*. ST/ESA/STAT/SER, M/83, 1993.), entre las cuales se establecía este concepto de turismo a efectos estadísticos. Se trata de una definición muy vaga e imprecisa, basada en un dato principal, el desplazamiento, sea cual sea la razón que lo motive, por parte de una persona fuera de su entorno habitual. A pesar de que este dato no se ajusta a la imagen o idea que la opinión común tiene del turista y del turismo, lo cierto es que sobre él se elaboran las distintas estadísticas y estudios que se realizan a nivel mundial sobre el turismo, por lo que hemos optado por la definición expuesta. Con todo, no puede olvidarse que nos encontramos ante una actividad humana sometida a un constante proceso de transformación y cambio (hoy en día puede hablarse de la existencia de una infinidad de causas englobables dentro de lo que podríamos denominar «motivaciones turísticas», y que nada tienen que ver con las tradicionales) que, como tal, resulta de difícil aprehensión y conceptualización.

⁴ Los datos han sido obtenidos de la información que la OMT ofrece en la página WEB que tiene abierta en INTERNET (<http://www.world-tourism.org/Offer.htm>).

Los ingresos procedentes del turismo internacional se han incrementado anualmente en un porcentaje medio de un 9% durante los últimos 16 años, alcanzando en el año 1996 los 423.000 millones de dólares USA. Pero más espectacular si cabe es el previsible crecimiento que esta actividad va a tener en el futuro. Así, la OMT prevé que el número de llegadas internacionales alcance los 700 millones en el año 2000 y 1 billón en el año 2010, mientras que los ingresos procedentes del turismo internacional se prevé que alcancen la cifra de 621.000 millones de dólares en el año 2000 y de 1 billón y medio en el año 2010.

En el ámbito de la Unión Europea, a pesar de que su cuota de mercado en términos de llegadas y de ingresos tiende a disminuir (entre 1990 y 1996 los ingresos se redujeron en un 7% y las llegadas en un 4%), el turismo sigue constituyendo uno de los sectores capitales de su economía, representando un 5,5 % de su PIB y un 6% del total del empleo de la Unión. Así, Europa sigue siendo la principal potencia turística mundial⁵.

En cuanto a España la importancia cualitativa y cuantitativa del turismo como factor de desarrollo económico, social y cultural es incuestionable y excepcional. Según datos ofrecidos por la OMT, España absorbía en 1996 el 7% del flujo turístico mundial, colocándose como el tercer país del mundo receptor de turistas, tras Francia y Estados Unidos. Según datos del año 1999, el número de turistas extranjeros que llegaron a España fue de 76,3 millones, dejando en nuestro país unos ingresos de 4.324 millardos de pesetas en los diez primeros meses del año. Esta cantidad supone un incremento del 13% respecto a la registrada en el mismo periodo del año anterior, y arroja un saldo positivo de la rúbrica de turismo y viajes de 3.605 millardos de pesetas⁶. Su participación en el producto interior bruto nacional, según los últimos datos existentes, que son del año 1992⁷, fue del 8,5%, con una tendencia progresiva al alza. Todo ello pone de relieve la creciente importancia que tiene este sector económico para el desarrollo de nuestra economía.

Los datos son suficientemente reveladores de la posición central que el turismo juega y va a jugar en el futuro como factor estratégico del desarrollo económico, social y cultural mundial, así como del gran potencial que el mismo tiene o puede tener como factor de reequilibrio regional en el reparto de las rentas y la riqueza, pues no puede olvidarse que muchos de los más importantes destinos turísticos actuales se encuentran situados en países o regiones subdesarrolladas o en vías de desarrollo.

⁵ Datos obtenidos de WTTC *Travel and Tourism - Jobs for the millenium*, Londres, 1997.

⁶ *El turismo en España durante 1999: Avance de resultados*. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 2000. Turespaña y Banco de España.

⁷ *Tablas Input-Output de la economía turística. TIOT 1992*, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1992.

Así, en la *Conferencia Mundial de Turismo Sostenible*, celebrada en 1995 en Lanzarote, se parte del reconocimiento expreso de «que el turismo, como posibilidad de viajar y conocer otras culturas, puede promover el acercamiento y la paz entre los pueblos, creando una conciencia respetuosa sobre la diversidad de modos de vida», así como puede constituir «un importante elemento para el desarrollo social, económico y político en muchos países»⁸.

Ahora bien, este inusitado desarrollo del sector turístico se ha asentado sobre un modelo de explotación que hoy se encuentra fuertemente cuestionado lo que ha propiciado la aparición de planteamientos novedosos como el de «desarrollo turístico sostenible».

2.2. *El modelo de desarrollo turístico tradicional se encuentra agotado*

Es opinión comúnmente aceptada que aun cuando el turismo sigue siendo un sector estratégico de la actividad económica, con una notable capacidad expansiva, hoy se encuentra inmerso en un profundo y radical proceso de cambio⁹.

El desarrollo alcanzado por la industria turística se ha cimentado sobre un modelo conocido como «turismo de masas»¹⁰. Este modelo de desarrollo turístico nace en la segunda mitad de la década de los cincuenta. Se trata de un modelo de explotación rígido en el que las vacaciones eran consumidas en masa con olvido de las normas, la cultura y el entorno físico de los países de destino, es decir, a través de la sobreutilización de un entorno medioambiental muy frágil que se ha visto fuertemente afectado tanto en sus condicionantes físicos como culturales¹¹. El turista masivo es el «integrante de un amplio segmento de los turistas que tiene modos de comportamiento gregarios, unido a la tendencia económica en intentar conseguir la mayor distancia posible entre la utilidad que le reporta el consume y su coste cuya estructura desconoce o

⁸ En el seno de esta Conferencia fue redactada la *Carta Mundial del Turismo Sostenible*, de cuyo texto han sido extraídos estos párrafos, y que puede ser consultada, entre otras, en la siguiente página web <http://www.fortunecity.com/...ield/fatcat/337/sostenible/lanzarote.html>.

⁹ Vid. en este sentido *Las nuevas concepciones del turismo en la sociedad moderna*. OMT, Madrid, 1983, o las obras de Auliana POON, *Tourism, technology and competitive strategies*, CAB International, Oxford, 1996, o la obra de WAHAB, SALALY y PIGRAM. *Tourism, development and growth*. London, 1997.

¹⁰ Sobre el concepto y caracteres de este modelo de desarrollo turístico, vid. J. FUSTER LAREU, *Turismo de Masas y calidad de servicios*, Graficas Planisi, Palma de Mallorca, 1991.

¹¹ Vid. F. CANDELA, «Turismo y sostenibilidad», conferencia impartida en el Curso de Verano celebrado en la U.S.C. bajo el título de *Xestión Ambiental do sector turístico*. Santiago, julio de 1998.

no aprecia, siendo su *status* de alto medio a bajo medio»¹². Pues bien, sin olvidar ni menospreciar los logros conseguidos por este modelo turístico, que no han sido pocos, lo cierto es que la permanente transformación de las estructuras y concepciones sociales, tecnológicas o culturales –acelerada en la década de los 80– va a tener como consecuencia el cuestionamiento del modelo turístico tradicional. En opinión de CANDELA, la transformación del modelo turístico va a venir determinada por la conjunción de tres elementos fundamentales¹³:

- 1º. El cambio en los gustos y las motivaciones de los turistas (la demanda).
- 2º. La necesidad de preservar el entorno medioambiental y cultural como factor de desarrollo.
- 3º. Las transformaciones en la tecnología y en el entorno institucional y organizativo.

En cuanto a los cambios de gusto de los consumidores es un hecho aceptado unánimemente que en la actualidad hay más conciencia que nunca de la importancia del uso responsable de los recursos no renovables y de la necesidad de garantizar su transferencia a las generaciones futuras. Según los resultados de una encuesta del Eurobarómetro de 1996, el 98% de la población europea cree que la protección del medio ambiente y la lucha contra la contaminación son una prioridad de la Unión y la mayoría (82%) considera que el problema es inmediato y requiere una atención urgente¹⁴. Esta sensibilidad al medio ambiente se refleja también –según la Comisión Europea¹⁵– en el enfoque de los ciudadanos a la hora de planificar sus vacaciones; cada vez más, la calidad, incluidas las condiciones medioambientales, es un factor que influye en la elección de un destino turístico.

Junto a ello, la búsqueda de un nuevo modelo de explotación turística va a venir determinada por la constatación efectiva de la siguiente paradoja: por un lado, el turismo como actividad se fundamenta en la explotación de los recursos medioambientales, artísticos o culturales de los destinos turísticos, en cuanto factores esenciales para la producción y mercadotecnia de actividades de ocio y, por otro lado, es el propio turismo uno de los principales agentes de destrucción de los recursos sobre los que se apoya, dada la especial fragilidad de éstos.

¹² J. FUSTER LAREU, *Turismo de Masas...*, op. cit., p. 44.

¹³ F. CANDELA, «Turismo y sostenibilidad»... , op. cit.

¹⁴ *Eurobarometer*, nº 43.1 bis, junio de 1996.

¹⁵ *Informe de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones sobre las medidas comunitarias que afectan al turismo (1995/1996) -COM (97) 332 final*, p. 22.

Todo ello ha conducido a la búsqueda y ensayo de modelos alternativos de desarrollo turístico que, a la vez que permitan el crecimiento del turismo¹⁶, solucionen las disfunciones a las que acabamos de referirnos.

2.3. *El desarrollo turístico sostenible es una solución y una necesidad*

La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo turístico que conecte con estas nuevas demandas y principios ha encontrado en la Cumbre de Río de Janeiro y en el concepto de «desarrollo sostenible» el punto de referencia adecuado.

Guiados por los principios enunciados en la Declaración de Río y por las recomendaciones emanadas de la Agenda 21, los días 27 y 28 de abril de 1995 se reunió en Lanzarote la *Conferencia Mundial de Turismo Sostenible*, a la que nos hemos referido, para adoptar una serie de principios y objetivos, 18 en total, conocidos como *Carta Mundial del Turismo Sostenible*¹⁷. Estos principios y objetivos van a ser concretados posteriormente en la Conocida «*Agenda 21 para la industria de los Viajes y el Turismo*», de la que pasamos a ocuparnos¹⁸.

Partiendo de los principios y objetivos aprobados en la Cumbre de Río y en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, así como del carácter de sector estratégico para el desarrollo económico, en 1996, tres

¹⁶ Un ejemplo de esta búsqueda de nuevas alternativas es la obra dirigida por L. SMITH, y W.R. EADINGTON, *Tourism Alternatives: Potentials and Problems in the Development of Tourism*. John Wiley & Sons, Wst Sussex, 1994, en la que, junto a una serie de estudios teóricos sobre las posibles alternativas al desarrollo turístico tradicional, se analizan algunos ensayos y prácticas sobre turismo alternativo.

¹⁷ Evitamos su enumeración pues la mayor parte de ellos van a ser recogidos en la *Agenda 21 para los viajes y el turismo*. Su espíritu se resume en el apartado 2 de la Carta: «El turismo –se dice– 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» (<http://www.fortunecity.com/...ield/fatcat/337/sostenible/lanzarote.html>).

¹⁸ Otro documento de cierto interés para el tema que nos ocupa es la conocida «Declaración de Berlín», emanada de la *Conferencia Internacional de Ministros del Ambiente sobre Biodiversidad y Turismo*, celebrada los días 6 a 8 de marzo de 1997 en Berlín. En esta Declaración se acuerdan una serie de principios generales y específicos que tienen como finalidad garantizar un desarrollo turístico sostenible que contribuya a la conservación de la diversidad biológica defendida en la Convención sobre la Diversidad Biológica. Otras Declaraciones formuladas en el seno de la OMT sobre turismo sostenible, si bien de carácter sectorial, son la *Conferencia Internacional sobre el turismo sostenible en los pequeños estados insulares (SIDS)* y en otras islas (Lanzarote 1998) y la *Conferencia estatal para la prevención del turismo sexual organizado*, (El Cairo, 1995). Ambos documentos pueden ser consultados en <http://www.world-tourism.org/Sustainb/DeclHom.htm>.

organizaciones internacionales, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, la Organización Mundial del Turismo y el Consejo de la Tierra, elaboraron y aprobaron, por primera vez, un Plan de acción para favorecer el desarrollo sostenible del sector turístico a nivel mundial, denominado «*Agenda 21 para la industria de los Viajes y el Turismo: Hacia un desarrollo sostenible medioambientalmente*»¹⁹, y que va a constituir un verdadero credo de este modelo de desarrollo.

Según este documento, la industria del turismo y de los viajes tiene un gran interés para la protección de los recursos naturales y culturales, los cuales, por otra parte, son el centro de su desarrollo²⁰. Pues bien, partiendo de que nos encontramos ante el mayor sector económico mundial, no cabe duda de que el turismo es la actividad económica que encierra un mayor potencial para favorecer un desarrollo sostenible de las comunidades y países en que opera. Para que esto sea posible la *Agenda 21 para la Industria de los Viajes y el Turismo*, basándose en la Declaración de Río, señala una serie de principios-guía que el desarrollo turístico debe tener en cuenta para poder ser considerado como sostenible, a saber:

- El turismo debe ayudar a que la gente lleve una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza.
- El turismo debe contribuir a la conservación, protección y restauración del ecosistema terrestre.
- La protección del medio ambiente debe formar parte integrante del desarrollo turístico.
- Los viajes y el turismo deben estar basados en pautas de producción y consumo sostenibles.
- Las naciones deben cooperar para promover un sistema económico abierto en el cual pueda existir un comercio internacional de servicios turísticos con una base sostenible.
- Los viajes, el turismo, la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son cuestiones interdependientes.
- El proteccionismo en la comercialización de servicios turísticos debe detenerse o revertirse.

¹⁹ Vid. World Travel & Tourism Council. «*Agenda 21 for the Travel & tourism Industry. Towards Environmentally Sustainable Development*» (<http://www.wttc.org/>).

²⁰ Este vínculo directo entre el turismo, el patrimonio cultural y el medio ambiente ha sido ampliamente reconocido. Al respecto, en el *Informe de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y social...*, op. cit., se destaca esta idea en los siguientes términos, «dado que el turismo depende de dichos recursos –medioambientales, de patrimonio cultural...– como factores esenciales para la producción y mercadotecnia de actividades de ocio, constituye un campo de ensayo ideal para el seguimiento de la aplicación del desarrollo sostenible».

- Las naciones deben prevenirse mutuamente sobre desastres naturales que puedan afectar a los turistas o a las áreas turísticas.
- Los problemas del desarrollo turístico deben ser tratados con la participación de los ciudadanos afectados y la toma de decisiones debe realizarse en el ámbito local.
- Los viajes y el turismo deben usar su capacidad para crear empleo, en la medida de lo posible, para las mujeres y las poblaciones autóctonas.
- El desarrollo del turismo debe reconocer y apoyar la identidad, la cultura y los intereses de la población autóctona.
- Las leyes internacionales que protegen el ambiente deben ser respetadas por la industria turística.

A partir de esta expresiva declaración de principios, la Agenda va a fijar cuáles son las áreas de acción prioritarias en las que los gobiernos y las Administraciones implicadas en el turismo deben incidir con el fin de conseguir los objetivos señalados:

1) La evaluación de la capacidad que tiene el marco legal, económico y social existente para desarrollar un modelo de turismo sostenible. Para ello deberá tenerse en cuenta que las medidas económicas deben lograr que el precio de los bienes y servicios incluya el coste de cualquier daño ambiental que causen los procesos de fabricación. Asimismo, deben emplearse incentivos económicos para fomentar prácticas ambientales adecuadas, alentando a la industria a autorregularse mediante códigos de conducta que permitan determinar el nivel de cumplimiento de sus objetivos.

2) La evaluación de las implicaciones económicas, sociales, culturales y medioambientales que tienen las actuaciones de la industria turística.

3) La formación, educación y concienciación de la opinión pública en general, alentando a las empresas y agentes implicados a difundir la idea de la sostenibilidad entre sus consumidores. De igual modo, es necesaria la formación de los profesionales turísticos en materias que, como la gestión ambiental, colabora a un desarrollo turístico sostenible.

4) La planificación para el desarrollo sostenible. En esta acción es donde las administraciones han de asumir su papel de liderazgo, sin olvidar la participación necesaria de todos los sectores de la sociedad implicados. En esta tarea se debe tener presente que el diseño de nuevos productos turísticos basados en el desarrollo sostenible forma una parte importante del proceso de desarrollo turístico.

5) Por último, la introducción de un sistema de evaluación de actuaciones, de dispositivos de medición, necesario para el análisis y estudio de la evolución de la sostenibilidad medioambiental de los destinos turísticos.

Del mismo modo, la Agenda señala una serie de necesidades tecnológicas y de innovación que han de satisfacer tanto las administraciones

públicas como los gobiernos y que se derivan directamente de este concepto de desarrollo turístico. Entre ellas destacan la innovación en materia de ecogestión turística, la minimización del impacto ambiental de las actividades turísticas o la rehabilitación de los destinos turísticos.

También en el ámbito comunitario la idea del desarrollo turístico sostenible ha tenido un amplio eco. Poco después de la Conferencia de Río, la Comisión Europea aprobó el *V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, revisado en 1996²¹. En él se defiende la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Este V Programa, a desarrollar durante el periodo 1993-2000, seleccionó al turismo entre los cinco sectores básicos para aplicar las políticas de desarrollo sostenible, al entender que el turismo es «un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos». En el mismo se contemplan como acciones prioritarias: (1) el intercambio periódico de información sobre las repercusiones en el medio ambiente de las prácticas turísticas; (2) el apoyo a campañas de sensibilización para promover una explotación de los recursos turísticos respetuosa con el medio ambiente; (3) la promoción de la aplicación de proyectos y prácticas innovadoras que se inscriban en los instrumentos financieros existentes en el ámbito del desarrollo turístico²²; (4) el fomento de la incorporación, cuando proceda, de las cuestiones sobre medio ambiente y turismo en los acuerdos internacionales.

Después de este arranque inicial, los años 1995 y 1996 representan, en opinión de la Comisión Europea²³, un período importante en la progresiva participación de la Unión Europea en el fomento del turismo y en el desarrollo de un turismo sostenible. Desde el punto de vista operativo, dicho período estuvo marcado por la finalización de varios programas, la evaluación de su implementación y la elaboración y lanzamiento de nuevas iniciativas y propuestas, como la propuesta de la Comisión sobre el primer programa

²¹ DOCE C 17.5.1993.

²² En aplicación de este apartado, la Unión Europea apoyó financieramente un total de 17 proyectos realizados a lo largo de los años 1992 y 1993 en diversos lugares de la Unión, realizados bajo la supervisión del servicio de «Turismo» de la Dirección General XXIII. Estos proyectos, así como una muy interesante introducción a los mismos, en la que se recogen una serie de reflexiones sobre el desarrollo sostenible de la actividad turística en Europa, han sido objeto de publicación bajo el título *Le tourisme et l'environnement en Europe. Introduction et présentation de projets touristiques en Europe*. Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruselas, 1995.

²³ Vid. Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social..., op. cit., p. 4.

²⁴ COM (96) 168 final de 30-4-1996 y COM (96) 635 final de 4-12-1996.

plurianual en favor del turismo europeo, «Philoxenia» (1997-2000)²⁴, pendiente todavía de aprobación por el Consejo²⁵.

II. EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Los pronunciamientos contenidos en los instrumentos analizados en el apartado anterior no pasan de ser meras declaraciones programáticas necesitadas, por tanto, de una articulación jurídico-positiva para su efectivo desarrollo y aplicación. Es aquí donde los ordenamientos jurídicos nacionales deben jugar un papel esencial.

En España este papel, como veremos, le va a corresponder, principalmente y por razón de la distribución competencial en la materia, a las Comunidades Autónomas. Son, así pues, los entes autonómicos los encargados de dar forma, de articular las técnicas jurídicas precisas para el desarrollo de este nuevo modelo turístico. Ello nos obliga a hacer un examen de las normas dictadas al respecto por cada una de las Comunidades Autónomas. En este examen, por razones obvias, nos centraremos en el estudio de las leyes turísticas generales dictadas, así como en aquellas leyes sectoriales que de un modo más directo pueden incidir en la consecución de los objetivos fijados para dicho desarrollo.

1. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO TURÍSTICO EN ESPAÑA: LA PROGRESIVA ASUNCIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Es de todos sabido que en España el inusitado desarrollo de la industria turística se ha cimentado de forma exclusiva en el «turismo de

²⁵ La aplicación de estas políticas y medidas comunitarias tuvo en todo momento como finalidad la integración del principio de la sostenibilidad en las estrategias y prácticas para el desarrollo del turismo. Así, en el Programa «Philoxenia» se fija como uno de los objetivos principales «la elevación de la calidad del turismo europeo dentro de la promoción de un turismo sostenible y la eliminación de los obstáculos para el desarrollo turístico.» Otras medidas adoptadas en esta línea han sido las siguientes: la ampliación de los instrumentos «LIFE» de 1996 a 1999, lo que va a permitir el apoyo a proyectos piloto sobre desarrollo turístico sostenible; la propuesta de un reexamen de la Directiva del Consejo sobre la evaluación de las repercusiones medioambientales, que incluye las instalaciones y los establecimientos turísticos en su ámbito de aplicación; el establecimiento de una relación de lugares de importancia comunitaria y de una red europea de zonas protegidas («Natura 2000»), en que podría admitirse algunas formas del llamado «*soft tourism*» y que contribuiría a la protección y gestión de estos lugares; o el establecimiento del «Premio europeo de turismo y medio ambiente» en 1995, lo que permitió identificar y reconocer varios destinos y regiones por sus esfuerzos sobresalientes en la planificación, el desarrollo y la gestión del «turismo sostenible».

masas», conocido igualmente como «turismo de sol y playa»²⁶. El incremento imparable del número de turistas ávidos de disfrutar de las soleadas costas españolas, así como de unas condiciones económicas realmente ventajosas, va a tener como consecuencia positiva la creación de un importante y constante flujo de entrada de divisas que permitirá no sólo impulsar el desarrollo de la economía española, sino también la corrección de una balanza de pagos deficitaria, pero que, paralelamente, va a tener unos elevados costes medioambientales, territoriales y también culturales.

Por su parte, en el ámbito normativo a lo largo de los años 60 y 70 se dictaron un buen número de normas, en la mayor parte de los casos de rango reglamentario, dirigidas, fundamentalmente, a la clasificación de los establecimientos turísticos, así como a la fijación de las condiciones higiénicas, de seguridad y de confortabilidad mínimas de los mismos. Se trataba de garantizar un mínimo de calidad de la oferta turística con la finalidad de mantener un flujo regular y continuo de ingresos.

Sin embargo, y a pesar de la profusión normativa, la trascendencia socio-económica de estas normas fue muy limitada. Por un lado, la falta de mecanismos reaccionales suficientes para vigilar y sancionar el incumplimiento de sus mandatos provocaría que, en la mayoría de las ocasiones, los mismos quedaran en papel mojado. Por otro lado, la ausencia de un marco general, de una ley de principios que fijase, con carácter básico, los objetivos y fines a cumplir por parte de todos los agentes implicados y que incardinara el turismo dentro de un marco territorial, urbanístico, cultural o medioambiental adecuado, limitaba notablemente un posible desarrollo sostenible de este sector.

Ante esta situación la CE va a suponer un cambio y un punto de inflexión importante. Su aprobación va a implicar en el ámbito turístico, al igual que en muchos otros, la necesidad de abrir un verdadero proceso de renovación normativa, proceso condicionado por dos ideas fuerza básicas:

1) La atribución de competencias en materia turística a las Comunidades Autónomas de nueva creación. De acuerdo con la nueva distribución territorial del poder diseñada por la CE, y una vez aprobados los diferentes Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas van a pasar a ser los principales responsables directos de la ordenación y promoción del turismo²⁷. De este modo, cada Comunidad Autónoma,

²⁶ Según J. CALS, *Turismo y política turísticas en España*, Ariel, Barcelona, 1974, p. 34, la incorporación de España a este movimiento tiene como fecha paradigmática, el año 1959, fecha de la devaluación de nuestra moneda. Otros factores que colaboraron en este desarrollo serían el importante crecimiento económico vivido en la época, la mejora de los medios de comunicación, la relativa estabilidad política y una cierta apertura de nuestras fronteras.

²⁷ Al amparo de la previsión contenida en el artículo 148.1.18ª de la CE, por la que se habilita a las Comunidades Autónomas para que asuman competencias en materia de pro-

en el ejercicio de sus atribuciones, va a poder diseñar una política turística diferente y adecuada a las singulares circunstancias de su territorio.

2) La puesta en valor de un conjunto de principios rectores de la política económica y social cuyo reconocimiento, respeto y protección ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE), en cualquier materia que se actúe y, por tanto, también en materia turística. La legislación que, a partir de la aprobación de la CE, se dicte en materia turística deberá, entre otras cosas, «promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa» (art. 40), garantizar el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como su conservación (art. 45), garantizar la conservación, promoción y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran (art. 46), o la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51). Se trata de un conjunto de valores y principios íntimamente relacionados con el concepto de desarrollo sostenible. En consecuencia, también la CE va a demandar un cambio en el desarrollo de nuestro modelo turístico en línea con el modelo acogido en los diversos foros internacionales a que nos hemos referido.

Con todo, a pesar de lo previsto por nuestra Constitución, y a pesar también de la realidad socioeconómica en que se hallaba inmerso el turismo en la década de los 80, a la que nos referiremos seguidamente, lo cierto es que las CC.AA. limitaron su actividad normativa en el ámbito turístico a la fijación de un conjunto disperso de normas reglamentarias sobre clasificación y registro de empresas, y a la aprobación, por imperativo constitucional (art. 25 CE), de normas de disciplina turística, lo que llevó a que, en muchas ocasiones, siguiera siendo el Estado, por la vía de la aplicación del principio de supletoriedad, el agente encargado del proceso de renovación normativa.

moción y ordenación del turismo, todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía han hecho efectiva dicha previsión recogiendo en su articulado la promoción y ordenación del turismo como una de sus competencias exclusivas. Una relación de estas previsiones la podemos ver en R. PÉREZ GUERRA y M. CEBALLOS MARTÍN, «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la C. A. andaluza» en *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, pp. 100 a 104. Ahora bien, a pesar de que la propia CE atribuye competencia exclusiva en esta materia a las CCAA, la propia CE recoge en su artículo 149 una serie de competencias exclusivas del Estado de naturaleza horizontal que, en mayor o en menor medida, pueden incidir sobre la materia turística, limitando la competencia autonómica. Así, el comercio exterior, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales son algunos de los títulos competenciales que pueden incidir en el turismo. *Vid.*, al respecto, R. PÉREZ GUERRA y M. CEBALLOS MARTÍN, «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo...», op. cit., p. 95.

La consecuencia inmediata de esta situación fue la creación de un conglomerado normativo, aún más disperso que el anterior vertebrado sobre tres pilares: el constituido por las normas preconstitucionales dictadas a lo largo de los años 60 y 70, el constituido por las normas estatales postconstitucionales de aplicación supletoria, y el constituido por las escasas normas autonómicas. Todo ello creó una maraña normativa desvertebrada y de difícil, por no decir imposible, aplicación y, obviamente, con muy escasa capacidad dinamizadora²⁸.

Este ansiado proceso de renovación normativa va a venir de la mano de la aprobación del primer Plan FUTURES.

La toma de conciencia de que uno de los objetivos primordiales de la renovación de nuestro sector turístico es «la adaptación del marco jurídico e institucional para la seguridad en la toma de decisiones empresariales y la mayor efectividad de las mismas»²⁹ supondrá, según TUDELA ARANDA, el presupuesto de la renovación de la política turística española con indudables repercusiones en las Comunidades Autónomas³⁰, las cuales, a partir de ese momento, asumirán de forma efectiva el papel protagonista que la CE les había encomendado en materia turística.

La constatación efectiva de estas circunstancias ha llevado al Gobierno español, en colaboración con las Comunidades Autónomas, a elaborar el mencionado Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, más conocido como Plan FUTURES. Su finalidad es hacer frente a los cambios producidos en el sector. A tal fin, en él se establecen las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos con especial atención a los de índole medioambiental³¹. No se trata de un Plan normativo, sino de un Plan económico en el que se contienen la referencia cronológica de una serie de actuaciones y medidas a emprender durante el periodo de su vigencia, que va de 1992 a 1995³².

²⁸ Vid. A. X. FERREIRA FERNÁNDEZ, «Comentario á Lei 9/1997, do 21 de agosto, de promoción e ordenación do turismo en Galicia» en *Revista Xurídica Galega*, n° 16, 1997, pp. 383 y ss.

²⁹ *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General del Turismo, Madrid, 1992, p. 63.*

³⁰ J. TUDELA ARANDA, «Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo la reciente legislación autonómica» *RVAP* n° 45.1, 1996, pp. 296 a 304.

³¹ *Plan Marco de competitividad...*, op. cit., p. 9.

³² En cumplimiento de los objetivos marcados en el primer Plan, el Estado y las Comunidades Autónomas aprobaron conjuntamente en la Conferencia Sectorial del Turismo los objetivos globales y las líneas de actuación del II Plan Marco de Competitividad del Turismo Español para los años 1996 a 1999. En aplicación de sus previsiones se ha aprobado el RD

Entre sus objetivos el Plan FUTURES da cierta prioridad, junto a los económicos y sociales, a los de naturaleza medioambiental. «El desarrollo turístico –se dice en el Plan– debe contemplar la conservación y mejora de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social, como porque suponen el recurso básico del turismo»³³. De acuerdo con esto, el Plan señala como objetivos a conseguir los siguientes: a) Conservación del entorno natural y urbano compatibilizándolos con la actividad turística. A pesar de las desafortunadas experiencias de turismo depredador, es posible y deseable la compatibilización entre actividad turística y conservación del entorno; b) Recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística y c) Revaloración del patrimonio susceptible de uso turístico, de carácter histórico, monumental y tradicional.

Estos objetivos guardan una gran identidad con los propios de un modelo de desarrollo sostenible, por lo que podría afirmarse que, de algún modo, el Plan FUTURES apunta hacia este modelo de desarrollo como vía de solución a la crisis que el sector turístico ha vivido en nuestro país.

2. LA ASUNCIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA

Como consecuencia de la aprobación del plan FUTURES, de la aprobación de la CE y de la toma de conciencia por parte de los gobiernos autonómicos de la trascendencia social, política y económica que va a tener para ellos una adecuada gestión del sector turístico, las diferentes CC.AA. van a decidirse a fijar, en sus respectivos ámbitos, un marco jurídico unitario y sistemático del turismo que permita un mejor

2346/1996, de 8 de noviembre, por el que se establece un régimen de ayudas y se regula su sistema de gestión, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999. Dicho régimen de ayudas ha sido tachado, en parte, de inconstitucionalidad por la STC 242/1999, de 21 de diciembre, que ha venido a redefinir las competencias que corresponden al Estado en materia de promoción del turismo. En esta Sentencia se resuelven diversos conflictos acumulados presentados por la Comunidad Autónoma catalana. Como hemos dicho, en ella se anula parcialmente el contenido de este Plan, siguiendo para ello las consideraciones formuladas en la STC 13/1992 en la que se enjuiciaban diversas subvenciones reguladas en los Presupuestos Generales del Estado. Para el Alto Tribunal, a pesar de que la actividad turística tiene una indudable dimensión supracomunitaria, de mantener la constitucionalidad del Plan se vaciarán de competencias los títulos estatutarios en materia de turismo. De la tacha de inconstitucionalidad se exceptúan, tan sólo, aquellas ayudas que van dirigidas a promover la instalación de empresas y asociaciones de empresas turísticas en los mercados exteriores o los proyectos de I+D relacionados con el turismo, proyectos amparados por la competencia estatal de «fomento y coordinación de la actividad científica». Asimismo, se salva la atribución a TURESPAÑA de la competencia para prestar servicios o asistencia técnica, ya que se prevén mecanismos de acción conjunta con otras administraciones.

desarrollo de la actividad de las empresas y sujetos turísticos y que, a su vez, favorezca la calidad y competitividad de los mismos³⁴. Consecuencia de este impulso va a ser la aprobación, a partir de 1994 de una serie de leyes autonómicas sobre ordenación y promoción del turismo³⁵.

Un examen detallado de la legislación autonómica revela que nos encontramos ante un conjunto de normas completo que aborda, con un afán de generalidad, todos y cada uno de los aspectos relacionados con esta materia. Así, abordan todas ellas desde la ordenación de los establecimientos turísticos, pasando por la promoción de esta actividad y la inspección y sanción, si bien se da una tendencia a reservar la regulación más detallada y concreta a los aspectos de disciplina turística. Se trata, por tanto, de un conjunto normativo relativamente reciente y con cierto afán de complitud, lo que debiera permitir que su articulado se hiciera eco de los llamamientos a un desarrollo turístico sostenible que entendemos como una formulación donde convergen el turismo, la ordenación del territorio y la protección del patrimonio ambiental y cultural. Efectivamente, y sin pretender un estudio pormenorizado³⁶, una buena parte de las leyes autonómicas recogen declaraciones más o menos detalladas proclamando la necesidad de aunar el desarrollo turístico con la dotación de infraestructuras adecuadas y con un crecimiento territorialmente equilibrado que respete el medio y la cultura. No obstante, esta normativa carece en buena medida de instrumentos útiles para poner en práctica estas declaraciones de principios.

Así, la mayoría de estas leyes asume de forma explícita el modelo de desarrollo sostenible, como uno de los fines u objetivos a perseguir. La LOPTG señala, de forma expresiva, como uno de sus fines el «garantizar el aprovechamiento racional de los recursos turísticos y procurar su

³³ *Plan Marco de Competitividad...*, op. cit., p. 61.

³⁴ Así lo reconocen la mayor parte de los preámbulos de las Leyes autonómicas sobre turismo.

³⁵ Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo del País Vasco -LOTPV-; Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de Madrid -LOTM-; Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, modificada por la Ley 5/1999, de 15 de marzo -LOTC; Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura -LText-; Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo de Galicia -LOPTG-; Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia -LTMur-; Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León -LTCL-; Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana -LTV-; Ley 2/1999, de 24 de marzo, de turismo de Illes Balears -LTIB-; y Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria -LOT-Cant-; Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha -LTCM-; y Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía -LTA-.

³⁶ Para esto nos remitimos a José TUDELA ARANDA, «Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica», en *RVAP*, n. 45 (I,1996); TUDELA ARANDA (ed.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999; y J. FERREIRA y A. NOGUEIRA, op. cit.

relación armónica con otros sectores productivos, potenciando su conservación y mantenimiento y velando para que en todo momento la actividad turística respete, preserve y proteja la riqueza cultural y su patrimonio histórico-artístico, el medio ambiente y la forma de vida de la población de Galicia»³⁷. De forma parecida se expresan el artículo 3.4 de la LOTPV, los preámbulos de la LTMur, de la LText, de la LTCL, de la LTAnd, así como los artículos 1 y 60 LText, artículo 4 apdos. 7 y 11 de la LTMur o el artículo 1.2.d) de la LTAnd. Sin embargo, un elemento común a estas normas es que estos llamamientos a la sostenibilidad no se traducen en la adopción de técnicas y medidas concretas que reflejen esa visión poliédrica que implica el desarrollo sostenible. Los aspectos ambientales, de protección del patrimonio y la cultura o la propia ordenación territorial –por citar algunos de los elementos claves para un desarrollo efectivamente sostenible– quedan prácticamente al margen de esta normativa y son objeto de reiteradas remisiones a las distintas normas sectoriales. Una vez más, la compleja estructura administrativa acaba penetrando en las normas impidiendo superar los problemas de relación administrativa para conseguir un objetivo común: en este caso, el desarrollo turístico sostenible. Es obligado, por tanto, estudiar, aunque sea brevemente, la normativa sectorial más significativa para apreciar si comparte esos objetivos de sostenibilidad y aprecia el hecho turístico como un sector clave para la consecución del desarrollo sostenible.

2.1. *El turismo y el medio ambiente*

Sin duda, la perspectiva ambiental aparece como un elemento crucial en la formación del concepto de turismo sostenible. Desde que el *Informe Brutland* acuñara el término de desarrollo sostenible y la sostenibilidad se convirtiera en un eje fundamental de muchas políticas públicas, el medio ambiente ha pasado a un primer plano como el legado básico que deben recibir las generaciones futuras. No se puede hablar de turismo sostenible si éste, en primer lugar, no es respetuoso con el entorno y los recursos naturales. En un marco de desarrollo sostenible el turismo debe evitar impactos ambientales que pongan en peligro la perdurabilidad del medio. La ya clásica tensión entre desarrollo y medio ambiente tiene que encontrar un punto de equilibrio para poder hablar de un turismo sostenible³⁸.

³⁷ Apartado II del Preámbulo. Esta idea es reiterada por el artículo 2 LOPTG al señalar cuáles son los fines de la actuación de la Administración autonómica.

³⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre de 1982, defendía la necesidad de compaginar la protección del medio con el desarrollo económico ponderando en cada caso los intereses en presencia para decidir la prevalencia de uno u otro valor.

Tampoco cabe duda de la importancia que debería tener el turismo como campo de pruebas para una mejor gestión ambiental. El Quinto programa comunitario de acción en materia de medio ambiente situó claramente al turismo como uno de los cinco sectores de actuación prioritaria por su importancia.

En este sentido, parece claro que la potenciación de un turismo sostenible pasa por una diversificación de la oferta turística que evite la saturación de los destinos turísticos y, por consiguiente, su inevitable deterioro ambiental. Las nuevas formas de turismo como el turismo cultural, el turismo verde o el turismo deportivo abren nuevas perspectivas que permiten frenar, si bien aún mínimamente, la presión sobre los destinos tradicionales de sol y playa tan deteriorados urbanística y ambientalmente. Sin embargo, estas modalidades de turismo ofrecen también problemas si se observan en clave de sostenibilidad por dos tipos de razones. La primera de ellas es su vocación minoritaria. Exceptuando ciertos destinos muy puntuales, estas formas de turismo basan su éxito en la no masificación, por lo que la consecución de un turismo sostenible sigue dependiendo de introducir medidas ambientales y cambios radicales en el segmento que mayor número de turistas atrae que es el turismo de sol y playa.

En segundo lugar, estos destinos turísticos minoritarios suelen presentar una mayor fragilidad ambiental, por lo que para garantizar un turismo sostenible será preciso reforzar los mecanismos de control ambiental y prever los riesgos ambientales que entrañan esos destinos en auge. Esta mayor fragilidad ambiental de los destinos propios de las nuevas formas de turismo conduce a que deban seguir siendo segmentos minoritarios de la oferta turística.

Estas reflexiones permiten apreciar que el turismo sostenible depende esencialmente de factores ambientales, para lo cual es necesario detectar la capacidad de acogida ambiental de los destinos turísticos, realizar una adecuada planificación de la oferta turística e introducir medidas preventivas y correctoras de los deterioros ambientales en las zonas o recursos turísticos.

Estas reflexiones generales deben servir, a su vez, de orientación para examinar la normativa ambiental e intentar dilucidar si el turismo, efectivamente, es un ámbito de actuación prioritaria. Es difícil realizar un examen completo, por su prolijidad, de la normativa ambiental, para apreciar el grado de asunción del problema de la sostenibilidad del turismo, pero intentaremos trazar los principales ejes por los que discurre la protección ambiental a estos efectos.

Es conocido que la normativa ambiental en nuestro país se caracteriza, salvo honrosas excepciones, por desarrollarse a remolque de iniciativas europeas. En este punto hay que señalar que la normativa

ambiental comunitaria se ha definido hasta muy recientemente por ser excesivamente fragmentada, con un enfoque muy sectorializado y, también, muy centrada en problemas de carácter industrial. En este sentido, los problemas ambientales propios del turismo han caído relativamente lejos del foco de preocupación comunitario y, por consiguiente, estatal. Es bien sabido que quien pone temas y fechas en la agenda ambiental comunitaria son los países más desarrollados, y con más conciencia ecológica, y que entre sus prioridades, por razones obvias de peso económico, no está el turismo y sí, en cambio, la industria³⁹. Tan sólo ciertas normas sectoriales como las referentes a las aguas podrían tener una incidencia en el problema que a nosotros nos interesa. En cambio, apenas se han abordado problemas turístico-ambientales de cierto calado como el ruido (de locales, medios de transporte...); la contaminación producida por una excesiva concentración de medios de transporte en determinados puntos (vehículos, aviones...); la compatibilización entre la protección de los espacios naturales y su aprovechamiento ordenado como recurso turístico.

Se aprecia esto de forma más clara en los últimos intentos comunitarios por superar alguno de sus clásicos defectos: la fragmentación y la falta de corresponsabilización social. A finales de los años ochenta y principios de los noventa se intentó dar un enfoque más global a la normativa comunitaria poniendo en marcha medidas transversales como la ecoetiqueta, el sistema de gestión ambiental y auditorías, y las evaluaciones de impacto ambiental. Pues bien, como se verá más adelante, el turismo como sector quedó al margen de estas iniciativas. Tan sólo en la reforma de la Directiva de impacto ambiental se prevé la posibilidad de someter a evaluación de impacto ambiental proyectos o infraestructuras ligados al turismo y el sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental (EMAS) tan sólo se aplicará hasta su próxima revisión al sector industrial. Como reflexión general puede afirmarse que la normativa ambiental y el desarrollo turístico han crecido de espaldas.

Por otra parte, el turismo se define como sostenible en la medida en que compatibiliza el desarrollo económico con la preservación del medio para el disfrute de las generaciones futuras. El equilibrio, una vez más, entre desarrollo y protección ambiental depende de factores geográficos, climáticos, sociales e, incluso, psicológicos. Por ello es necesari-

³⁹ Para una reflexión sobre la política ambiental comunitaria, *vid.* A. NOGUEIRA LÓPEZ, «Evolución de las técnicas de tutela ambiental comunitaria», *Revista aragonesa de administración pública*, n°12, 1998, y la bibliografía allí citada,

rio determinar ese punto de equilibrio que normalmente se denomina capacidad de carga o de acogida. La capacidad de acogida⁴⁰ determinaría el límite de visitantes compatible con una oferta turística sostenible.

La ordenación turística, pues, debería partir de la cuantificación de esa capacidad límite de crecimiento. Para ello será preciso medir toda una serie de parámetros de muy diversa índole que van desde la propia capacidad física (ej. instalaciones existentes para la acogida de los visitantes), pasando por los recursos naturales disponibles para atender a esos visitantes (ej. agua, energía), por el deterioro ambiental previsible (generación de residuos, impacto sobre la fauna, la flora o el paisaje) o también por la preservación de los rasgos culturales de la comunidad de acogida (lengua, patrimonio cultural, costumbres). Todos estos elementos deberán contribuir a determinar esa capacidad de acogida –diversa según el destino turístico de que se trate– que constituye el primer peldaño para una planificación sostenible de la oferta turística.

Por su parte, el problema fundamental de intentar articular una planificación conducente a un turismo sostenible estriba en la superposición de instrumentos de planificación sectorial que, de una u otra forma, inciden en el uso de los recursos naturales (urbanismo, ordenación del territorio, aguas, espacios naturales...). La planificación sectorial no encuentra puntos de intersección y, lo que es más grave, obedece en muchos casos a objetivos claramente contrapuestos.

Señalábamos anteriormente que la planificación de un modelo turístico sostenible pasa por la determinación previa de la capacidad de acogida del entorno. Sin embargo, si se examinan los diversos instrumentos de planificación previstos, se puede apreciar cómo ese punto de partida resulta no sólo ausente sino extraño a las consideraciones que mueven la planificación sectorial. La planificación hidrológica parte de la consideración del agua como un bien escaso, pero no tiene en cuenta el modelo de desarrollo desequilibrado que potencia una sobreexplotación de este recurso en zonas que, precisamente, carecen de él. Y esto tiene mucho que ver con el turismo sostenible. Si la capacidad de acogida nos indica que las principales zonas turísticas del Estado han superado claramente los umbrales de sostenibilidad no es razonable potenciar este modelo permitiendo su crecimiento ilimitado al margen de valoraciones como la inexistencia de recursos naturales básicos como el agua, no ya para la población autóctona sino para una sobredimen-

⁴⁰ Sobre el concepto de capacidad de acogida, *vid.* Organización Mundial del Turismo-OCDE, *Gestión de zonas costeras (políticas integradas)*, Mundi-Prensa, 1995 y J. SOCÍAS CAMACHO, «La incidencia del turismo en la ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares)» en J. TUDELA ARANDA, (ed.), *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1999.

sionada afluencia turística con un patrón de consumo de agua igualmente sobredimensionado (ej. parques acuáticos, campos de golf, riego de jardines, piscinas...).

La siempre polémica planificación hidrológica sirve como ejemplo de planificación sectorial donde hay que realizar un delicado equilibrio entre los intereses vinculados al desarrollo turístico y los problemas ambientales que éste genera. Justamente porque en ese delicado equilibrio suelen primar las coordenadas económicas sobre las ambientales es por lo que hay que seguir hablando de falta de conexión y jerarquización entre las distintas planificaciones sectoriales con incidencia ambiental y de una subordinación de los objetivos ambientales a los de crecimiento económico.

Si bien en los últimos años la normativa turística ha comenzado a abandonar los viejos esquemas de circunscripción al ámbito de la disciplina turística y ha tendido a introducir nuevos objetivos guiados por una voluntad de sostenibilidad —lo cual pasa por la diversificación, el incremento de la calidad y la planificación—, estas normas no han dado aún todos sus frutos especialmente en lo que a planificación se refiere.

2.2. *El turismo y el patrimonio cultural*

Uno más de los elementos claves para el logro de un desarrollo turístico sostenible es, sin lugar a dudas, la defensa de la identidad de cada pueblo y, por ende, de su cultura y su patrimonio histórico como recursos turísticos de primer orden. No sólo la preservación y recuperación del medio ambiente natural, con ser quizás la piedra angular de este nuevo modelo de desarrollo turístico, sino también la conservación, protección y puesta en valor del patrimonio cultural deben ser, como hemos venido diciendo, ejes vertebradores de esa realidad poliédrica que es el turismo sostenible.

Así se reconoce en las diversas declaraciones internacionales sobre turismo sostenible de la que es un expresivo ejemplo la *Carta del Turismo Sostenible* de Lanzarote. En ella se fijan, entre otros, como principios básicos para un desarrollo turístico sostenible los siguientes:

⁴¹ F.J. BLANCO HERRÁIZ, «Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España», en TUDELA ARANDA (ed.), *Régimen jurídico...*, op.cit., p.180, indica que «el proceso legislativo iniciado en la segunda mitad de esta década, en el que se observan singulares propuestas racionalizadoras se encuentra aún en una fase de diseño inicial, sin que se detecte el necesario ánimo impulsor en el desarrollo de estas previsiones legales por parte de las Administraciones públicas competentes».

«3. La actividad turística ha de considerar los efectos inducidos sobre el patrimonio cultural y los elementos, actividades y dinámicas tradicionales de las comunidades locales;

...5. La conservación, protección y la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, representa un ámbito privilegiado para la cooperación».

La revalorización del patrimonio cultural como recurso turístico, clave para un desarrollo sostenible del turismo, viene determinada, fundamentalmente, por un doble orden de consideraciones:

1) Una de naturaleza cuantitativa, cual es el hecho del incremento cuantitativo del denominado turismo cultural. Se trata de un turismo de mayor calidad que el denominado «turismo de sol y de playa» que reporta pingües beneficios para la industria turística. Claro ejemplo de ello es el Camino de Santiago como recurso turístico que ha permitido a Galicia y a aquellas Comunidades Autónomas por las que transita dicha ruta incrementar, sustancialmente, el volumen de visitantes⁴². Así pues, la cultura en un sentido amplio se ha convertido en un recurso turístico de alto valor para el desarrollo de la industria turística⁴³ que, como tal, debe ser valorado. Pues bien, en nuestra opinión, el desarrollo sostenible del turismo no puede renunciar, en ningún caso, a un incremento razonable del flujo de visitantes y de ingresos. Con el turismo cultural se trata, por tanto, de explorar nuevos recursos que sirven de atractivo al visitante y que, a la vez, permiten la desestacionalización y diversificación turística, objetivos básicos para una más racional explotación turística.

2) Otra de naturaleza cualitativa, cual es que el desarrollo turístico sirva, a la vez que para obtener más recursos, para reconocer y resaltar la identidad, cultura, e intereses de los pueblos. Y ello es así, porque, como se destaca en el preámbulo de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de patrimonio cultural de Aragón, la defensa del patrimonio cultural permite mantener la memoria colectiva y la identidad cultural, entendida como el núcleo vivo de la cultura. Sobre el patrimonio cultural se configuran los rasgos de identidad de los distintos pueblos. Defendiendo, poniendo en valor, promoviendo el desarrollo del patrimonio cultural de un pueblo se está, en definitiva, reconociendo y apoyando su identidad y su cultura.

⁴² Según datos de Frontur, el incremento del número de visitantes a Galicia en el año Xacobeo 1999 respecto a años anteriores ha sido de un 32%. *Vid. El turismo en España durante 1999...*, cit.

⁴³ Así, J. CALLIZO SONEIRO y J. LACOSTA ARAGÜES, han llegado a hablar de un «boom turístico en torno al patrimonio cultural» («Un estudio tipológico de los recursos turísticos» en *Régimen jurídico de los recursos turísticos...*, cit., p. 35). En su opinión, el auge experimentado en los últimos años por este tipo de turismo viene determinado por las siguientes razones: la toma de conciencia respecto a la necesidad de conservar el patrimonio cultural, el acceso de capas cada vez más amplias de nuestra sociedad a la cultura y la decidida apuesta por parte de las Administraciones públicas y de los empresarios del sector por poner en valor unos recursos cuya conservación «sin más» resultaba, aunque necesaria, demasiado onerosa para el erario público.

Sin embargo, al inicio de este apartado hemos destacado cómo las leyes de ordenación turística remiten, de forma expresa o implícita, a la normativa sectorial la concreción de aquellas pautas de conducta que, desde diversos puntos de vista, deben servir de cauce para la consecución de un verdadero turismo sostenible. Por poner un ejemplo, la LOPTG establece en su artículo 21.4 que «todas las actividades turísticas se llevarán a cabo respetando las costumbres y tradiciones gallegas y su riqueza cultural, preservando su patrimonio histórico-artístico y natural y procurando la armonía con otros sectores productivos». Declaraciones de similar tenor pueden encontrarse en otras leyes autonómicas sobre turismo⁴⁴. No cabe duda, por tanto, de la importancia que para el legislador turístico tienen los recursos culturales como objeto de atracción para el turismo.

Ahora bien, la natural sectorialización y segmentación normativa va a determinar que el legislador turístico rehúya de la concreción de cuáles han de ser los medios y las técnicas que garanticen la puesta en valor y la protección del patrimonio y que en esa medida permitan un desarrollo turístico cultural sostenible. Será a las normas que sobre protección y defensa de la cultural y el patrimonio han dictado tanto el Estado como las Comunidades Autónomas a las que habrá que remitirse para determinar y concretar cuál es el alcance que el concepto de sostenibilidad ha tenido en este ámbito.

No es éste, desde luego, ni el momento ni el lugar para abordar un estudio exhaustivo de la legislación que el Estado y las Comunidades Autónomas han dictado en materia de patrimonio cultural, ni de los instrumentos y técnicas implementadas por estas normas para el estímulo de un consumo turístico razonable del *producto cultural*. Baste destacar, por el momento, que la actual legislación en materia cultural ha intentado superar la concepción restrictiva e hierática que en el pasado se ha tenido de la protección del patrimonio histórico y cultural.

Por un lado, tal y como se destaca en el Preámbulo de la Ley 13/1985, de 25 de junio, de Patrimonio histórico español, se consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico que amplía notablemente su extensión. En ella quedan comprendidos los bienes muebles e inmuebles que lo constituyen, el Patrimonio Arqueológico y el Etnográfico, los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, así como el Patrimonio Documental y Bibliográfico. Busca, en suma, asegurar su protección y fomentar la cultura material debida a la acción

⁴⁴ No viene al caso hacer ahora aquí una reproducción agotadora de los preceptos que las diversas leyes autonómicas sobre turismo dedican al patrimonio cultural. Al respecto puede verse el artículo de A. SALGADO CASTRO, «La dimensión turística del patrimonio cultural» en la reiterada obra colectiva *Régimen jurídico de los recursos...*, cit., pp. 319 y ss.

del hombre en sentido amplio, y concibe aquella como un conjunto de bienes que en sí mismos han de ser apreciados, sin establecer limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico⁴⁵. Este cambio de perspectiva se ha manifestado incluso en un cambio de denominación del objeto de tratamiento de estas normas, pasando de hablarse de patrimonio histórico a hablar de patrimonio cultural. Como ha destacado POMED SÁNCHEZ, siendo en todo caso consciente de que las diversas denominaciones aluden a un mismo y un tanto impreciso objeto de normación, conviene hacer notar que en dicho cambio lo que primó fue el deseo de superar los planteamientos estetizantes y elitistas de esta denominación (la de patrimonio histórico-artístico) incorporaba, en la opción por la fórmula de «patrimonio cultural» prima la voluntad de ampliar el ámbito objetivo de protección⁴⁶. Esta ampliación, obviamente, supone, a su vez, la ampliación del ámbito de protección de las normas sobre patrimonio y en esa medida una ampliación del concepto de bien cultural como recurso turístico.

Por otro lado, y frente a la naturaleza excesivamente proteccionista y estática de la legislación precedente en materia de patrimonio artístico⁴⁷, la LPHA de 1985 se fija como objetivo último el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Se trata con ello de dotar de una mayor dinamicidad a la recuperación y a la protección de los bienes culturales. Para ello, junto a las tradicionales medidas protectoras (como son la catalogación de determinados bienes, el establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad sea ésta pública o privada, limitaciones al tráfico jurídico de estos bienes...), la LPHE, así como las respectivas leyes autonómicas, van a establecer otras medidas dirigidas tanto a la promoción y estímulo de la recuperación de estos bienes (preferencia en el acceso al crédito

⁴⁵ Esta idea se recoge en similares términos en las diversas leyes autonómicas. De forma expresiva la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio cultural de Cantabria, afirma en su preámbulo que «la denominación de Patrimonio Cultural persigue acoger un concepto mucho más amplio que el propuesto por el más tradicional Patrimonio Histórico, ya que entre los bienes culturales que deban protegerse, se hallan no sólo los muebles e inmuebles, sino el amplio patrimonio inmaterial, entre el que se encuentran las manifestaciones de la cultura popular tradicional de Cantabria».

⁴⁶ Cfr. L. POMED SÁNCHEZ, «El patrimonio cultural factor de desarrollo local. Los partes culturales», en *Régimen jurídico de los recursos...*, cit., pp. 240 y 241.

⁴⁷ Para un análisis exhaustivo de esta legislación, *vid.* J. M. ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, vol I. Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.

oficial, el llamado 1% cultural y normas de carácter fiscal) como medidas dirigidas a facilitar el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales, permitiendo la visita pública a los mismos, al menos durante un período determinado de tiempo⁴⁸.

Con estas medidas, no cabe duda de que se pone en valor la dimensión turística de este patrimonio. Esta nueva caracterización de nuestro patrimonio histórico en los términos mencionados supone, sin lugar a dudas, un claro avance favorable para una explotación turística sostenible de estos recursos.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por la normativa actual por avanzar en la senda señalada, lo cierto es que estas normas, en nuestra opinión, siguen ancladas en una perspectiva demasiado anclada todavía en el estilismo y proteccionismo del pasado. A pesar de las contundentes declaraciones respecto del cambio de objetivo de las normas que están siendo objeto de análisis, lo cierto es que en ellas no se considera realmente el patrimonio cultural como un auténtico producto de consumo, cuya explotación pueda resultar, incluso, rentable en términos económicos. Quizás no tenga por qué ser considerado exclusivamente como tal, pero de lo que no nos cabe la menor duda es de que en la medida en que esta dimensión del fenómeno cultural sea estimulada, mayor será la recuperación y puesta en valor de nuestro patrimonio y en esa medida mayor será la capacidad de protección y defensa de la cultura y de la identidad de los pueblos frente a la otrora agresiva invasión de las ordas turísticas.

Así, de forma expresa sólo dos leyes se aventuran a destacar la rentabilidad como uno de sus objetivos.

La Ley 3/1999, de 10 de marzo, de patrimonio cultural de Aragón, establece que «el Patrimonio cultural es un bien social, por lo que su uso ha de tener la finalidad de servir como factor de desarrollo integral al colectivo al que pertenece, adquiriendo así el valor de recurso social, económico y cultural de primera magnitud. El Patrimonio Cultural no está concebido en esta Ley de forma estática, sino que pretende posibilitar que las generaciones presentes y las venideras gocen de un marco jurídico que posibilite y fomente la creación cultural y la formación dinámica de un nuevo patrimonio.». Esta ley en su artículo 1 dice que «Esta Ley tiene por objeto la protección, conservación, acrecentamiento, investigación, difusión, promoción, fomento y formación, para la transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Cultural Aragonés y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurí-

⁴⁸ Un análisis más detenido de estas medidas puede verse en el artículo ya citado de A. SALGADO CASTRO, «La dimensión...», cit., pp. 343 y ss.

dico y titularidad, garantizando su uso como bien social y factor de desarrollo sostenible para Aragón».

Por su parte, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio histórico de Canarias, establece en su artículo 1.3 que «Es finalidad de la presente Ley la protección, conservación, restauración, acrecentamiento, investigación, difusión, fomento y transmisión en las mejores condiciones posibles a las generaciones futuras del patrimonio histórico de Canarias, así como su disfrute por los ciudadanos como objeto cultural y educativo y de su aprovechamiento como recurso económico, en tanto tales usos armonicen con la referida finalidad».

Pues bien, al margen de estas declaraciones de principios y de alguna que otra medida aislada (como la regulación aragonesa sobre Parques culturales por Ley 12/1997, de 3 de diciembre⁴⁹), lo cierto es que las diversas normas autonómicas dictadas por el momento no tienen verdaderamente en cuenta esta dimensión del patrimonio cultural. De este modo, difícilmente puede afirmarse que las mismas sitúan la protección y puesta en valor del patrimonio cultural dentro de lo que es un modelo de desarrollo sostenible; pues no puede olvidarse que dicho concepto remite, ante todo, a un modelo de desarrollo económico.

Esta limitación en los objetivos va a provocar, en consecuencia, que en ninguna de estas normas sea tenida en cuenta la perspectiva turística. Ninguna norma sobre patrimonio cultural, ni la estatal ni las autonómicas, mencionan, ni tan siquiera de soslayo, el concepto de turismo. De este modo, puede correrse el riesgo, como por otro lado no es infrecuente, de que la planificación, gestión y promoción del turismo y de nuestro patrimonio cultural discurran por senderos divergentes. Desde luego, las normas analizadas no ponen los medios adecuados para que esto no ocurra. Así, ni las normas de turismo, ni las normas en materia de patrimonio cultural concretan quién o quiénes han de ser los órganos administrativos competentes para el diseño de una política turístico-cultural coherente.

De este modo, para que las iniciativas que se desarrollen en ambas materias guarden coherencia y, en esa medida, resulten eficaces es preciso que los poderes públicos realicen una planificación adecuada mediante los instrumentos que ya existen hoy en día y que van a ser, principalmente, los de ordenación del territorio, puesto que los demás, por el momento, no ofrecen soluciones adecuadas.

2.3. *El turismo y la ordenación del territorio*

Hemos hablado de la protección del medio y del patrimonio como dos elementos claves para conseguir un turismo sostenible, pero en ese

⁴⁹ Vid., al respecto, L. POMED SÁNCHEZ, «El patrimonio cultural...», *cit.*, *in totum*.

camino también juega un papel destacado la ordenación del territorio. Hay que tener en cuenta, como indica PAREJO ALFONSO, la «posición clave, de bisagra, que en la necesaria dinámica cooperativa ocupa desde luego la ordenación del territorio, en cuanto *locus* en el que tiene lugar la armonización básica entre las exigencias del desarrollo económico y los requerimientos del medio ambiente a través de la organización del espacio»⁵⁰. Parece claro que las consideraciones ambientales y el estímulo de un desarrollo turístico sostenible pueden confluir en los instrumentos de planificación territorial como instrumentos supraordenadores de carácter horizontal. Como indica el preámbulo de la Ley 4/1992, de ordenación del territorio murciana, «parece necesario integrar estos aspectos de lo rural, lo urbano y lo natural en un concepto más general del territorio que contemple conjuntamente la ordenación de los diferentes usos del suelo y los condicione al interés general, el uso racional y a la conservación del medio ambiente. La Carta europea de ordenación del territorio conceptúa éste como la expresión especial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad».

Un problema en relación con la ordenación territorial reside en el carácter transversal de esta competencia, o de forma más amplia política pública. Los inevitables puntos de conexión entre la planificación territorial y las planificaciones sectoriales hacen precisos criterios de delimitación entre sus respectivos ámbitos de competencia. En este sentido cabe recordar que las competencias operan en un plano de igualdad por lo que su carácter horizontal o sectorial no es un indicador de una jerarquía entre uno u otro tipo de competencia. Parece correcta, por este motivo, la aseveración de que se debe tender a interpretar el plan «en términos no tanto de ley (material) expresiva de las actuaciones sustantivas de ordenación, sino más bien de ley (material) procesal, reguladora de los mecanismos que posibilitan un resultado final coherente no obstante la división del trabajo y la distribución territorial del poder»⁵¹. Sin embargo, esta concepción del plan de ordenación territorial como un instrumento de coordinación de competencias sectoriales distribuidas entre distintas instancias territoriales choca en muchas ocasiones con la testaruda realidad donde a veces es difícil incluso establecer mecanismos de coordinación intraadministrativa cuanto más aspirar a fórmulas de colaboración interadministrativa.

⁵⁰ L. PAREJO ALFONSO, A. JIMÉNEZ-BLANCO, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2, Ariel Derecho, Barcelona, 5ª ed., p. 300.

⁵¹ PAREJO ALFONSO, *ibidem*, p. 312.

En efecto, el examen de la normativa autonómica de ordenación del territorio revela, en su gran mayoría, la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación de la planificación sectorial y la remisión a la planificación territorial posterior de la fijación de criterios directamente actuables que puedan condicionar esta planificación sectorial. Las normas autonómicas de ordenación territorial tienden a fijar los instrumentos de planificación y su contenido mínimo pero no introducen medidas concretas de limitación o estándares de actuación que puedan limitar una eventual planificación futura. En este sentido es, significativamente, la Ley 6/1999, de 3 de abril, de ordenación territorial de Baleares, la única que de forma efectiva aprovecha el texto legal para condicionar tanto la planificación territorial como las, subordinadas, planificaciones sectoriales entre las que se encuentra la ordenación turística. De hecho, la ley introduce franjas de protección excluidas del proceso de urbanización (art.19); limita el crecimiento del suelo urbanizable o apto para urbanizar en determinados porcentajes (art.33); y, sobre, todo subordina la planificación sectorial (puertos deportivos; equipamientos comerciales, residuos, oferta turística, carreteras, canteras, transportes, telecomunicaciones y energía) a los mandatos de esta ley que, además, introduce una regulación mínima del contenido de algunos de ellos. Una clara consecuencia de esta vertebración entre las distintas planificaciones es la reciente Ley 4/2000, de 22 de marzo, de moratoria de construcción y ampliación de campos de golf en las Islas Pitiusas. En tanto en cuanto no entre en vigor el Plan Territorial Parcial de Eivissa y Formentera el legislador balear ha decidido paralizar la concesión de autorizaciones para construir o ampliar campos de golf como fórmula de reclamo de más afluencia turística.

En las otras normas autonómicas, como se ha señalado, creemos que, salvo excepciones, la ordenación territorial se plantea en unos términos excesivamente vagos que contribuyen a que una buena parte de los instrumentos de planificación no hayan visto la luz. Las referencias concretas a la actividad turística como sector económico relevante objeto de esa planificación se limitan a la declaración de principios acerca de su importancia en las normas de Galicia y Aragón. Y tan sólo cabe destacar, por último, la adecuada trabazón entre la normativa territorial y turística vasca, con planes complementarios y subordinados a los territoriales pero donde, sin embargo, se critica la excesiva debili-

⁵² F.J. BLANCO HERRÁIZ, «Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España», en TUDELA ARANDA (ed.), *Régimen jurídico...*, op. cit., p. 167.

dad en que se encuentra la planificación turística en el marco de la planificación territorial⁵².

IV. ALGUNAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN EFECTIVAS PARA UN DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE

El análisis de algunos de los elementos claves para un turismo sostenible –medio ambiente, protección del patrimonio y ordenación territorial– parece indicativo de la desconexión entre los ordenamientos sectoriales que dificulta un desarrollo turístico con visos de sostenibilidad. Sin embargo, esa falta de asunción general del modelo turístico sostenible se ve parcialmente contradicha por algunos mandatos normativos concretos que contribuirían a ese objetivo y que ciertamente se enmarcan en la corriente de sostenibilidad. Son, habitualmente, medidas o técnicas incardinadas en la normativa turística y, en menor medida, medidas procedentes de los ordenamientos sectoriales mencionados. Esto es así porque, como se ha indicado, la problemática turística (a pesar del peso económico del turismo en el Estado español) y la voluntad de lograr un desarrollo turístico sostenible apenas se aborda en conexión con la ordenación territorial, la protección del patrimonio y del medio ambiente. La compartimentalización sectorial es clara y el turismo sostenible tan sólo parece importar a la normativa turística.

No obstante, esa circunscripción a la normativa turística del modelo de sostenibilidad también es limitada ya que son pocas las normas autonómicas que presentan trazos innovadores en la materia. Más aún, aparte de las declaraciones de principios más o menos sinceras⁵³ y algunas previsiones de signo menor, podría afirmarse que apenas Canarias y Baleares asumen de forma clara la promoción de un modelo turístico sostenible. Es cierto que ambas Comunidades Autónomas se encuentran mucho más afectadas por los problemas que genera un modelo turístico obsoleto y con una evidente falta de sostenibilidad, pero también que son prácticamente las únicas zonas donde se han comenzado a aplicar medidas concretas que limitarán los excesos y que están claramente orientadas a modificar las pautas de aprovechamiento de los recursos y la utilización intensiva del territorio.

⁵³ En el plano de las declaraciones de principios son varias las leyes autonómicas que hacen propósito de fomentar un turismo que sea una fuente de crecimiento sostenido, permita un desarrollo equilibrado del territorio autonómico y respete el medio ambiente y los recursos culturales (Exp. Mot. de la LText; art. 4 de la LOTM; art. 4 LTMur; Exp. Mot., arts. 22 y 26 LTV; Exp. Mot. LOPTG, arts. 26 y 27 de la LOTCant, Exp. Mot. LTA). En muchas de estas normas se relacionan estos nuevos principios que deben inspirar la política turística con una necesidad de diversificar la oferta y adaptarla a los nuevos gustos de los usuarios.

En este epígrafe queremos hacer referencia a ese conjunto de medidas y técnicas de muy diversa naturaleza que se encuentran, fundamentalmente, en la normativa turística pero también en las normas de ordenación del territorio, el medio ambiente y la protección del patrimonio y que pueden contribuir de forma efectiva a conseguir un turismo sostenible. Una buena parte de ellas son medidas que tienen en común su directa aplicabilidad, por llamarlo de algún modo. No dependen, pues, de ulteriores desarrollos normativos o concreciones administrativas. También se incluyen aquí técnicas de intervención administrativa que están concebidas desde una nueva óptica, ya que en su propio diseño se inserta el objetivo de sostenibilidad como un elemento clave de su actuación. La regulación específica de Illes Balears y Canarias es objeto de especial estudio ya que en estas normas —la necesidad manda— parece plasmarse de forma más efectiva el objetivo de sostenibilidad.

1. TÉCNICAS Y MEDIDAS QUE FAVORECEN LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO TURÍSTICO

Una medida de limitación que puede tener efectos positivos recogida por varias leyes es la declaración de zonas saturadas. Esta técnica permitirá ordenar territorialmente la oferta turística reestableciendo el equilibrio perdido en relación con el uso de infraestructuras y recursos. La técnica de declaración de zonas saturadas, conocida ya en otros sectores del ordenamiento como la legislación de ruidos o la de ordenación del territorio, permite prohibir la instalación de nuevas empresas turísticas en tanto no se subsanen las causas que han provocado esta declaración; causas entre las que ocupan un papel destacado las de contenido ambiental (art. 18 LOTM, art. 52 LTMur, art. 48 LTCL). Es de esperar que el desarrollo reglamentario de estas previsiones introduzca estándares concretos que, efectivamente, permitan detener un desarrollo turístico incontrolado desde el punto de vista ambiental y urbanístico.

Asimismo, las normas autonómicas establecen una serie de figuras privilegiadas en cuanto al fomento del turismo y el acceso a infraestructuras turísticas públicas como son los municipios, comarcas o zonas turísticas y que, normalmente, van ligadas a una planificación de esas zonas. Esta declaración está en algunos casos amparada por motivaciones propias de una ordenación coherente y equilibrada del territorio.

Tanto la declaración de zona de interés turístico preferente como la opuesta declaración de zona saturada debería estar fundamentada en criterios objetivos. La fijación de la capacidad de acogida de estas zonas podría servir como elemento determinante de esas declaraciones en la medida en que permite una planificación racional de los recursos turís-

ticos estableciendo unos umbrales óptimos de ocupación atendiendo a consideraciones diversas entre las que son fundamentales las ambientales. Si bien se trata de dos técnicas sumamente interesantes de cara a la sostenibilidad del turismo se echa en falta en la normativa la inexistencia de criterios para la utilización de una u otra figura.

Al margen de este resumen globalizador tan sólo cabe mencionar la legislación canaria y balear y algunas medidas que por su singularidad y novedad destacan en otras leyes. En la dirección de planificar y alcanzar un turismo ambientalmente sostenible tienen especial relevancia toda una serie de técnicas novedosas de carácter preventivo que pueden completar la protección ofrecida mediante fórmulas administrativas clásicas como las autorizaciones.

Aparece primero, desde el punto de vista temporal, la evaluación de impacto ambiental (EIA)⁵⁴. Esta técnica preventiva consistente en hacer un estudio detallado sobre el impacto ambiental de los proyectos públicos o privados con incidencia ambiental se inserta en el procedimiento sustantivo de autorización y permite tener en cuenta las repercusiones ambientales de éste⁵⁵. Precisamente su virtualidad en el campo turístico vendría determinada por la posibilidad de que la fijación de la capacidad de acogida de los destinos turísticos se realizase a través de un estudio de impacto ambiental. En la medida en que está en estudio la introducción de nueva normativa que establezca la necesidad de evaluación estratégica de planes cabría introducir esos patrones de sostenibilidad en la evaluación de impacto ambiental inherente a la planificación (turística, territorial, hidrológica) y utilizar estos estudios detallados para determinar la capacidad de acogida ambiental del entorno. De todos modos, por el momento, la modificación del 97 de la Directiva comunitaria de impacto ambiental ha introducido la necesidad de estudiar el sometimiento a esta técnica de ciertos proyectos turísticos (pistas de esquí, remontes, teleféricos y construcciones asociadas; campamentos permanentes; parques temáticos; urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de zonas urbanas). Estos proyectos serán objeto de evaluación si la normativa estatal o autonómica de transposición así lo establece de acuerdo con unos criterios de delimitación (grado de utilización de recursos naturales; ubicación...) que en todo caso no pueden conducir a una exención global de evaluación de impacto de todos los

⁵⁴ La Unión Europea aprobó en 1985 la Directiva 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el ambiente, modificada por la Directiva del Consejo 97/11/CE, de 3 de marzo.

⁵⁵ La excelente monografía de J. ROSA MORENO, *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium 1993, sigue siendo punto de referencia de esta materia. Una aportación de este mismo autor con las modificaciones introducidas a la Directiva comunitaria del 85 por la del 97 centrada en el ámbito turístico en J. FERREIRA y A. NOGUEIRA (eds.).

proyectos citados. La ley de turismo extremeña introduce, por ejemplo, la obligación de realización de Evaluación de Impacto Ambiental para la realización de obras por parte de las empresas turísticas (art.12).

En segundo término, están contribuyendo a introducir pautas de sostenibilidad, aunque a menor escala, los nuevos instrumentos voluntarios de ecoetiquetado y de implantación de sistemas de gestión ambiental y auditoría ambiental también impulsados desde las instancias comunitarias⁵⁶. Estos mecanismos que combinan el atractivo del *marketing* publicitario con la necesidad de que sean los propios empresarios los que establezcan estrategias de autocontrol ambiental reforzado pueden contribuir a la sostenibilidad del turismo⁵⁷.

Las etiquetas verdes o distintivos ecológicos son un instrumento en boga donde se entrecuzan el fomento y el *marketing* y que permiten lucir en productos o instalaciones ese signo externo de que se han establecido medidas reforzadas de control ambiental y de limitación de los impactos. En este terreno las actividades turísticas pueden disfrutar de forma importante las potencialidades de estos instrumentos puesto que son actividades sumamente dependientes del *marketing* publicitario y de la percepción externa que el cliente pueda tener de la calidad de los servicios ofrecidos o de su mayor respeto ambiental. Por este motivo, no es extraño que varios de los principales agentes con responsabilidad en la ordenación o promoción del turismo hayan recurrido a estos mecanismos para potenciar el compromiso ambiental de los operadores turísticos. Las propuestas de la Organización Mundial del Turismo (WTO), el apoyo de la Unión Europea a través del instrumento de financiación ambiental LIFE a iniciativas de este tipo o algunas experiencias en un destino turístico por excelencia como son las Illes Balears corroboran esa afirmación⁵⁸.

⁵⁶ Reglamento 880/1992, de 23 de marzo, relativo a un sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica y Reglamento 1836/1993, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema de gestión y auditoría ambientales. Ambos reglamentos se encuentran en proceso de revisión. Por lo que respecta al reglamento de gestión y auditoría ambiental la revisión implicará su ampliación a todos los sectores, y por tanto al turismo, sin que sea preciso desde ese momento aplicaciones experimentales como las que se desarrollan actualmente.

⁵⁷ Para un estudio algo más detallado, *vid.* J. FERREIRA, A. NOGUEIRA, «Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible», en *Revista aragonesa de Administración Pública*, n° 13, 1998. Sobre los sistemas de gestión y auditoría ambiental y las ecoetiquetas en general, *vid.* R. AUDIBERT, *Régimen jurídico de la etiqueta ecológica*, CEDECS, 1996; R. MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos de tutela ambiental*, Trivium, 1994, y A. NOGUEIRA, *Auditorías ambientales, tutela pública ambiental y autocontrol empresarial*, Marcial Pons, *en prensa*.

⁵⁸ Sobre estas iniciativas *vid.* J. FERREIRA, A. NOGUEIRA, «Turismo y ambiente...», *op. cit.*

También la implantación de sistemas de gestión y auditoría ambiental discurre por esos derroteros. La Unión Europea promueve desde el año 93 la implantación voluntaria de sistemas de gestión ambiental que auditados periódicamente permitan reducir los impactos ambientales y desde el autocontrol mejorar el comportamiento ambiental. La aplicación experimental de este sistema al turismo ha sido ensayada en Cataluña y Baleares con cierto éxito desde una visión innovadora de lo que debe ser el desarrollo turístico⁵⁹.

Estos tres instrumentos de contenido diverso pero semejantes en su común objetivo de introducir mecanismos preventivos complementarios a las técnicas clásicas de limitación y de abrir nuevas vías de información ambiental a los ciudadanos pueden dar buenos resultados en el ámbito turístico.

2. LA LEGISLACIÓN CANARIA Y BALEAR COMO EJEMPLOS DE SOSTENIBILIDAD

Finalmente, debemos referir los elementos que caracterizan a las Leyes balear y canaria situándolas más claramente en una posición de compromiso con un desarrollo turístico sostenible. Son, además de las cuestiones ya mencionadas anteriormente, una serie de medidas que tienen un contenido menos vago, que entran en la fijación de estándares concretos y que dan cabida a técnicas de tutela ambiental más novedosas.

La legislación balear es, quizás, la más contundente en cuanto a las soluciones que busca al problema del crecimiento insostenible del turismo. Recientemente, una serie de normas de diversa factura (turísticas, ordenación del territorio...) coinciden en afrontar esta cuestión estableciendo medidas concretas que frenan esta tendencia. Además de las declaraciones vagas a favor del medio ambiente, la protección de la cultura propia y la protección del territorio, se fijan estándares de actuación que impiden el crecimiento del sector y lo abocan a una estrategia de calidad, de respeto ambiental y cultural. Probablemente la medida más efectiva en este terreno es la decisión de exigir la baja definitiva del funcionamiento de un establecimiento turístico para poder proceder a la apertura de uno nuevo (arts. 51 y ss. LTIB). Pero, además, esta moratoria en el crecimiento tiene una clara vocación de mejora de la calidad de la oferta turística, ya que se limita la posibilidad de conceder nuevas licencias de apertura a que éstas se produzcan en el sector de los establecimientos hoteleros de cuatro y cinco estrellas. La valoración de las solicitudes de apertura está

⁵⁹ Para más información sobre el funcionamiento de estos sistemas en Cataluña, *vid.* <http://www.gencat.es/mediamb/>; en Baleares se aprobó un Decreto de aplicación del sistema comunitario al sector turístico, 81/1997, de 11 de junio.

condicionada también por una serie de criterios que fija la propia Ley de Turismo y que se incardinan claramente en un planteamiento de sostenibilidad (mayor categoría del establecimiento; mayor número de metros cuadrados por plaza; más trabajadores fijos; contribución a la desestacionalización; espacios deportivos; ubicación en zonas en declive; factores ambientales y de calidad).

En la misma línea de introducir condicionamientos concretos al crecimiento turístico que primen su calidad se obliga a los establecimientos turísticos a superar los planes de modernización permanentes que apruebe la Administración en los plazos establecidos al efecto, bajo pena de arriesgarse a la clausura del establecimiento en caso contrario (arts. 55 y ss.). De igual modo se predica la sostenibilidad cultural obligando a los establecimientos turísticos a ofrecer la información escrita en cualquiera de las dos lenguas oficiales intentando evitar la corriente de extranjerización palpable de la cultura balear (art. 8).

Por lo que respecta al planeamiento, ya se ha señalado cómo la reciente normativa de ordenación del territorio subordina los planeamientos sectoriales a los planes de ordenación del territorio, lo que por ejemplo ha provocado la suspensión de construcción de campos de golf en tanto en cuanto no existan directrices de ordenación territorial. Esta normativa territorial también se encuadra en la filosofía de la sostenibilidad y recurre a estándares actuables. De forma complementaria la Ley de Turismo condiciona los planes de ordenación de la oferta turística (POOT) y los planes territoriales parciales (PTP) fijando un mínimo de 60 m² de solar por plaza para los establecimientos turísticos (art.5).

En cuanto a la legislación canaria se puede afirmar que si bien se aprecian medidas más concretas destinadas a mejorar la calidad y sostenibilidad del turismo, éstas aún no alcanzan el grado de exigencia de la normativa balear. Entrarían en esta relación de medidas a favor de la sostenibilidad la previsión que se establece de que las empresas son responsables de los residuos que generan, la recogida de su basura y el cierre de escombreras y depósito de basuras (art. 17). También la fijación de un principio general de responsabilidad por los deterioros ambientales que puedan producir los operadores turísticos (art. 26). Igualmente en materia de planificación se establecen objetivos más concretos que deben contener los programas y acciones de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza (ahorro energético, reciclaje... art. 56). Por otra parte, ese compromiso de tutela ambiental se traslada, asimismo, a los entes locales por su mayor proximidad al establecimiento turístico, obligando a los núcleos turísticos a disponer de un servicio de vigilancia ambiental que incluya: la aprobación de ordenanzas específicas sobre calidad del medio; el reforzamiento del servicio de limpieza y salubridad; el control de ruidos y olores; y la seguridad ciu-

dadana (art. 65). En el plano de los nuevos instrumentos de tutela ambiental también la LOTC introduce el estudio de impacto ecológico cuando la realización de actividades turísticas y la instalación de establecimientos pueda afectar a espacios naturales protegidos, catalogados o a especies protegidas (art. 26). Este estudio se inserta en el procedimiento autorizatorio y puede condicionar el contenido de ésta.

En definitiva, de un estudio global de la legislación autonómica parece claro que los nuevos aires de desarrollo sostenible sólo han entrado en la legislación autonómica en el plano de las declaraciones de principios, impregnando ligeramente la orientación de las medidas de limitación, fomento y planificación clásicas.

