

EL TURISMO EN EL MARCO DE UNA ORDENACIÓN TERRITORIAL INTEGRADA: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y DERECHO COMUNITARIO^(*)

OMAR BOUAZZA ARIÑO

SUMARIO: I. ENGRANAJE DE CONCEPTOS: EL DESARROLLO, LA SOSTENIBILIDAD Y LA CALIDAD DE VIDA. — II. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSPECTIVA INTEGRADA DEL TURISMO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: 1. El concepto de desarrollo turístico sostenible. 2. El reconocimiento de la perspectiva integrada del turismo en las declaraciones internacionales. 3. El papel de las Naciones Unidas en materia de desarrollo turístico sostenible: A) En general. B) El turismo en el Programa Ambiental de las Naciones Unidas: el principio de integración como medio para garantizar el desarrollo turístico sostenible. 4. Las decisiones internacionales en materia de turismo, planificación, medio ambiente y calidad de vida. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. — III. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSPECTIVA INTEGRADA DEL TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA: 1. Fundamentos. 2. Primeros pasos en la vinculación entre turismo y territorio. 3. Del Quinto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente a la Constitución Europea: A) Los aspectos territoriales del turismo en el V Programa. B) La tendencia a la planificación integrada en el VI Programa de acción ambiental. C) El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La coordinación de las acciones en materia de planificación turística desde la ley marco de ordenación territorial, no desde la ley marco de turismo.

I. ENGRANAJE DE CONCEPTOS: EL DESARROLLO, LA SOSTENIBILIDAD Y LA CALIDAD DE VIDA

Hace unos años el concepto de desarrollo sostenible, desarrollo sustentable o sostenibilidad, era una noción reservada a unos cuantos estudiosos de los peligros ambientales que acechan a nuestro planeta. Sin embargo,

^(*) El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación en el área del transporte núm. 2003/70, financiado por el Ministerio de Fomento, bajo el título «Ordenación y gestión del transporte en el medio urbano y metropolitano. Su definitiva inserción en la vida local».

desde su aparición, el concepto en cuestión ha experimentado una fuerte expansión y hoy en día es normal hablar de desarrollo sostenible no sólo en el ámbito de la investigación, sino también en nuestra vida cotidiana (1).

Sin ánimo de extenderme demasiado sobre este concepto, que ya ha sido estudiado, incluso monográficamente, por nuestra doctrina administrativa (2), quiero echar una ojeada al Diccionario de la Real Academia Española en su vigésimo segunda edición para ver si esta noción se contempla ya. Pues bien, al buscar en las voces «desarrollo» y «sostenible», no he encontrado ninguna referencia al concepto conjunto «desarrollo sostenible». No obstante, de la conexión de las definiciones de «desarrollo» y de «sostenible», agregando, además, el significado que ofrece de la expresión «calidad de vida», dada a partir de la voz «calidad», obtenemos una aproximación conceptual al «desarrollo sostenible».

Pues bien, el Diccionario de la RAE entiende por «desarrollo», en su acepción económica, la «evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida». Reteniendo esta definición, si acudimos al significado del adjetivo «sostenible», nuestro Diccionario nos dirá que se refiere a un proceso « (...) que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, por ejem-

(1) Debemos destacar que la doctrina británica viene llamando la atención sobre el significado de este concepto desde épocas muy tempranas. Como consecuencia del movimiento verde incipiente en el Reino Unido en el último tercio del siglo XVIII, y su consiguiente reflejo en la legislación, la doctrina empieza a advertir la necesidad de evitar agresiones al medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras. Véase, en este sentido, el libro de Edmund George BENTLEY y Samuel Pointon TAYLOR, *A practical guide in the preparation of town planning schemes*, George Philip & Son, Ltd., London, 1911. Nótese también la influencia de los trascendentalistas EMERSON y THOREAU, en la sensibilización hacia la protección de la naturaleza.

(2) Me remito aquí a los libros de José Luis PIÑAR MAÑAS (dir.): *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, Civitas, Madrid, 2002, 428 p.; Demetrio LOPERENA ROTA: *Desarrollo sostenible y globalización*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2003, 173 p. Nos habló de estos temas mucho antes el profesor de la Universidad Complutense Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, en su trabajo: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», REDA 24, 1980, 5-16. También se ha ocupado de esta materia, el siempre elocuente profesor Ramón MARTÍN MATEO, en su *Manual de Derecho Ambiental* (1ª ed.), Trivium, Madrid, 1998, 41-44, refiriéndose al «megaprincipio» de la sostenibilidad. Con posterioridad otros autores como José Luis PIÑAR MAÑAS han planteado la configuración del desarrollo sostenible como principio general del derecho. Destaco su trabajo «El desarrollo sostenible como principio jurídico», recogido en la obra colectiva antes citada y recuperado para el Libro Homenaje al profesor Sebastián MARTÍN-RETORILLO, *Estudios de Derecho Público Económico*, Civitas, Madrid, 2003, 185-203. Finalmente, en materia de aguas, puede citarse el trabajo de Sebastián MARTÍN-RETORILLO, «Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos (reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas)», RAP 153, 2000, 27-40. Esta enumeración de trabajos no es exhaustiva. Existen numerosas publicaciones jurídicas que abordan este tema. Por ahora únicamente quería señalar algunas de las más significativas. Más adelante, cuando se hable del Derecho comunitario se verá el papel que desempeña este concepto.

plo, un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes». De la suma del concepto de «desarrollo» y del significado de «sostenible», obtenemos que la sostenibilidad implicará una evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida sin merma de los recursos existentes. Si a ello unimos el significado que el Diccionario otorga a la calidad de vida, entendida como el «conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida», podemos concluir que el concepto de desarrollo sostenible consistirá en el mantenimiento de las condiciones actuales de crecimiento haciéndolas compatibles con aquellas condiciones que hoy hacen agradable y valiosa la vida, esto es, con un medio ambiente sano, con una protección de las sensibilidades culturales y con un acceso de todos a esas cualidades (3)(4).

(3) Es interesante estudiar la rápida evolución que ha experimentado el derecho al medio ambiente en nuestra sociedad. Desde el punto de vista del estudioso, no pasa desapercibido el acogimiento que ha recibido por los Textos Constitucionales, así como por los Tribunales, como tan acertadamente señala JAVIER DOMPER FERRANDO en su libro, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Vol. I: Planteamientos constitucionales*, El Justicia de Aragón-Prensas Universitarias de Zaragoza-Civitas, Madrid, 2002, 355 p. Es paradigmático, en esta línea, el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya que, no existiendo ningún precepto en el Convenio que garantice el derecho a un entorno saludable, ha tenido ocasión de dictar pronunciamientos protegiendo el medio ambiente, bien como interés general que debe prevalecer sobre derechos fundamentales (es el caso, por ejemplo, de la Sentencia *Coster c. el Reino Unido*, de 18 de enero de 2001, en la que se dijo que, en virtud del art. 8.2 CEDH, debía prevalecer el interés general a la protección del paisaje frente al derecho al respeto del domicilio; o la Decisión de Inadmisión *Haider c. Austria*, de 24 de enero de 2004, en la que se argumentó que el interés general a la utilización racional de los recursos territoriales, primaba sobre el derecho de propiedad, de acuerdo con el art. 1 del Protocolo adicional número 1); bien por vías indirectas, argumentando que los daños graves al medio ambiente pueden lesionar derechos fundamentales de la persona (el derecho al domicilio, según se estableció en *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994; *Moreno Gómez c. España*, de 16 de noviembre de 2004, entre otras; o el derecho a la vida, como advirtió en *Öneryıldız c. Turquía*, de 18 de junio de 2002, reafirmada en su revisión de 30 de noviembre de 2004). Igualmente, las Constituciones posteriores a la eclosión de la moda ambiental, recogen el medio ambiente entre sus derechos. Es el caso de la Constitución Portuguesa, en su artículo 66; o la Española, como sabemos, en su artículo 45. También, las reformas de los Textos Constitucionales europeos habrán ido incorporando estos contenidos en sus articulados. En Alemania, como bien señala GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL en su libro *Bienestar animal contra derechos fundamentales*, Atelier, Barcelona, 2004, 190p., se introducirá una modificación en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 para atender a la protección del medio, incluyendo la protección de los animales en el art. 20 a). De esta manera, el Texto alemán acoge el creciente consenso que existe en la materia sobre la necesidad de evitar malos tratos innecesarios a los animales, ya sea con fines de experimentación científica o con fines relacionados con su posterior comercialización. Si viajamos hasta Escandinavia y aterrizamos en Finlandia, junto a derechos como la igualdad, el derecho a la vida o el derecho a la privacidad, la Constitución del país nórdico, de 11 de junio de 1999, consagra, como derecho básico, la responsabilidad hacia el medio ambiente, estableciendo (art. 20):

«1. La responsabilidad por la naturaleza y su diversidad, el medio ambiente y el patrimonio cultural, pertenece a todos.

2. Los poderes públicos garantizarán el derecho de cada uno a un medio ambiente saludable y la posibilidad de participar en las decisiones que afecten a su entorno»

Llama la atención este precepto al reconocer el derecho individual al medio ambiente, si bien como derecho de procura existencial, mandato a los poderes públicos; y por constitucionalizar el derecho de participar en las decisiones ambientales, recogiendo claramente los postulados del Convenio de Aarhus. Siguiendo el recorrido por algunas de las afirmaciones constitucionales más interesantes en torno al medio ambiente, la vecina Suecia consagrará la obligación de la Administración Pública de garantizar unas buenas condiciones ambientales (art. 2, del Capítulo I, sobre los *principios básicos*) y acoge la conservación de la naturaleza y la protección de los animales en el art. 7 del Capítulo VIII. Para concluir este repaso de la recepción del derecho constitucional al medio ambiente, me referiré a uno de los últimos Estados que han pasado a formar parte de la Unión Europea. Estoy pensando en Eslovenia que, en su Constitución, adoptada el 23 de diciembre de 1991, reformada en varias ocasiones, contempla el derecho a un medio ambiente saludable con arreglo a la Ley (artículo 72). No obstante, si retrocedemos unos preceptos, el art. 67 nos sorprenderá al reconocer que la adquisición y disfrute de la propiedad se regulará por Ley para garantizar su función económica, social y ambiental, con lo que la función ambiental del derecho a la propiedad delimitará su contenido, en línea con una variante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en este sentido, formulada en la sentencia *Pine Valley Developments LTD y otros c. Irlanda*, de 29 de noviembre de 1991; la Decisión de inadmisibilidad *Haider c. Austria*, de 29 de enero de 2004; y la sentencia *Vergos c. Grecia*, de 24 de junio de 2004.

(4) El concepto de calidad de vida se introduce en la Constitución Española de 1978, siendo recogido en un total de tres ocasiones. En primer lugar, la Norma Fundamental da un valor muy significativo a este concepto moderno al situarlo en el Preámbulo del Texto, vinculándolo con nociones tan trascendentales como la de justicia, el progreso de la cultura o el desarrollo económico, en los siguientes términos:

«La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:

(...) Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.»

Este principio que consagra nuestra Constitución, quedará completado con lo previsto en el artículo 129, en sede de Economía y Hacienda, y en el art. 45.2, en materia de protección del medio ambiente. Si conectamos este concepto con lo territorial y lo turístico, tenemos que decir que el suelo es un recurso natural escaso cuya ordenación en actividades y sectores, como el turismo, condicionará no sólo las posibilidades de progreso económico, sino también el bienestar y calidad de vida de la sociedad. Retomando nuestra aproximación a los Textos Constitucionales, debemos hacer notar que en el mundo en que vivimos de interconexión de ordenamientos jurídicos, la Constitución Española de 1978, aparte de inspirarse en destacados textos constitucionales de nuestro entorno como la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución sueca, de 1 de junio de 1975, la holandesa de 1972 o la Constitución Italiana de 1947, recibió una influencia directa en esta materia de la coetánea Constitución Portuguesa de 1976. En efecto, la Norma Fundamental de nuestro país vecino, elaborada en tiempos de emergencia del ecologismo, consagra el concepto de calidad de vida en un total de siete ocasiones: como misión fundamental del Estado [art. 9.d)]; en el marco del derecho de petición y de la acción popular [art. 52.3.a)]; al prever específicamente el derecho al medio ambiente, como he señalado, (art. 66); como cometido prioritario del Estado [art. 81.a)]; como objetivo de los planes (art. 90); al prever las materias de interés específico de las regiones autónomas (art. 228); e incluso, en materia de Fuerzas Armadas, las cuales deberán desarrollar acciones específicas para velar por la calidad de vida (art. 275.6). Sobre este concepto, véase el trabajo de Ramón MARTÍN MATEO, «La calidad de vida como valor jurídico», *RAP* 117, 1988, 51-70, publicado después en *Estudios sobre la Constitución Española: Libro Homenaje a Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, 1437-1453. Véase, asimismo, el

Este concepto fue alumbrado por primera vez de manera explícita en el denominado «Informe Brundtland», publicado en 1987, como resultado de los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En este Informe se define, como sabemos, como aquel desarrollo «que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (5). Y, en el ámbito europeo, en el Libro Blanco.

Desde entonces, este principio no ha perdido virtualidad (6). Antes al

trabajo de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, «Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias... (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos "Kyrtatos c. Grecia", de 22 de mayo de 2003)», *REDA* 125, 2005, 119-148, en la que hace referencia a la calidad de la vida privada y familiar, a raíz del voto particular pronunciado en la sentencia que comenta, en relación con las molestias que se pueden sufrir en el domicilio como consecuencia de inmisiones externas (ruidos y luces). Mucho antes, el profesor MARTÍN-RETORTILLO ya había enlazado diferentes formas de contaminación, sobre todo la sonora, con el derecho al respeto de la vida privada. Véase, por ejemplo, «Los ruidos evitables (sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988)», *REALA*, núm. 238, 1988, 1275-1282.

(5) Esta idea ya sería discutida anteriormente en el plano internacional en la Conferencia de la Biosfera de 1968, organizada por la UNESCO, que trataba de reconciliar la conservación y el uso de los recursos naturales. Unos años después se vuelve sobre la idea de la sostenibilidad en las reuniones preparatorias de la Conferencia sobre el medio ambiente humano, celebrada en Estocolmo en 1972, siendo analizada y estudiada en los setenta por los profesores Raymond F. DASMANN, John P. MILTON y Peter H. FREEMAN, en su libro, *Ecological principles for economic development*, Wiley, London, 1973, 252 p. Posteriormente al Informe Brundtland, se ha insistido en el concepto de desarrollo sostenible en otros foros internacionales como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, la Cumbre de Kyoto, celebrada en Japón en 1998 o la más reciente Cumbre de Johannesburgo de 2002, a la que me volveré a referir. Si bien su formulación ha servido para despertar conciencias y movilizar algunas reacciones, en verdad no parece que después de más de treinta años de evolución de este concepto, las condiciones de vida en nuestro planeta hayan mejorado a nivel económico, social y ambiental. En la Cumbre de Johannesburgo se apuntan posibles causas de este fracaso. Concretamente se dice que un enfoque fragmentado ha impedido que las políticas y los programas aborden cuestiones económicas, sociales y ambientales de una manera integrada. En el mismo sentido, se considera que la sostenibilidad es un objetivo todavía lejos de ser conseguido, al no existir políticas coherentes en las esferas de las finanzas, el comercio, las inversiones y la tecnología, ni políticas proyectadas a largo plazo. De esta manera, la Cumbre celebrada en la capital sudafricana hace un llamamiento a los Estados para desarrollar políticas de gestión integrada en materias que inciden en el territorio, como por ejemplo, en materia de ordenación de las zonas costeras (punto 30), en materia de transportes (punto 21), o en materia de energía (punto 20). Sin embargo, también encontramos posturas más sosegadas y optimistas como la adoptada entre nosotros por el profesor Ramón MARTÍN MATEO que pide calma a la espera de una implantación progresiva y pausada de este concepto, en *Manual de Derecho Ambiental*, cit., p. 41.

(6) Siguiendo nuestro repaso de las Constituciones europeas en cuanto a la recepción de estas nuevas sensibilidades, algunos Textos del viejo continente han acogido el concepto específico de «desarrollo sostenible». La innovadora Constitución Portuguesa, una vez más, lo recoge en su art. 66.2; el art. 24 de la Constitución griega dirá que el Estado está obligado

contrario se ha reafirmado y se ha extendido de tal manera que, en la actualidad, si repasamos las leyes que se van dictando en temas relacionados con lo económico, lo ambiental o lo territorial, en general, se añade la coletilla «sostenible». Hablamos entonces de la agricultura sostenible (7), de la explotación cinegética sostenible, de la construcción sostenible, del turismo sostenible (8), del consumo sostenible (9), de la gestión sostenible de los bosques (10), etc., como comodín que garantiza un aparente respeto en el equilibrio de intereses entre lo ambiental y lo económico.

II. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSPECTIVA INTEGRADA DEL TURISMO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1. El concepto de desarrollo turístico sostenible

«El desarrollo sostenible del turismo atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras, y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. El DST se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida» (Organización Mundial del Turismo).

Así define la Organización Mundial del Turismo el desarrollo sostenible del turismo, especificación del concepto de desarrollo sostenible que se estableció en el «Informe Brundtland» (11)(12).

a adoptar medidas preventivas y represivas para la protección del entorno, en el marco del principio de sostenibilidad; y la Constitución de la Confederación Suiza, adoptada el 18 de diciembre de 1998, establece con carácter general en su art. 2 que la Federación promoverá el bienestar general, el desarrollo sostenible, la cohesión interna y la diversidad cultural del país. Además, en la Sección 4ª, dedicada al medio ambiente y el planeamiento, establece en su primer artículo, el 73, bajo la rúbrica *Desarrollo sostenible*, que la Federación y los Cantones deberán procurar un equilibrio duradero de la naturaleza, en particular, en su capacidad de regeneración y uso por el hombre.

(7) Las prácticas sostenibles en la agricultura incluso quedan constitucionalizadas en algún Texto Fundamental de nuestro Continente. Me refiero, una vez más, a la Constitución Suiza, artículo 104.

(8) Véase, en este sentido, cualquier Ley general turística autonómica en nuestro Ordenamiento.

(9) Véase la Agenda 21 — Sostenibilidad del sector turístico en Europa — Documento de referencia—, en el marco del Foro Europeo del Turismo 2002. Bruselas, 10 de diciembre de 2002, p. 14.

(10) La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, configura en su art. 3.a) la gestión sostenible de los montes como principio inspirador de la norma.

(11) Esta definición ha sido retocada en agosto de 2004 para recoger las conclusiones

No obstante, los estudiosos del derecho del turismo y aquellos otros que les interese lo turístico en general, rápidamente advertirán que la expresión desarrollo sostenible del turismo no es la única utilizada normalmente. En efecto, también se habla de turismo sostenible (13), pero algunas organizaciones, como la OMT, prefieren hacer referencia al desarrollo turístico sostenible o desarrollo sostenible del turismo. La principal razón deriva del hecho de que la expresión «desarrollo turístico sostenible» quiere decir que

que en materia de turismo se derivaron de la Cumbre de Johannesburgo, en los siguientes términos:

«Las directrices para el desarrollo sostenible del turismo y las prácticas de gestión sostenible son aplicables a todas las formas de turismo en todos los tipos de destinos, incluidos el turismo de masas y los diversos segmentos turísticos. Los principios de sostenibilidad se refieren a los aspectos ambiental, económico y sociocultural del desarrollo turístico, habiéndose de establecer un equilibrio adecuado entre esas tres dimensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo.

Por lo tanto, el turismo sostenible debe:

Dar un uso óptimo a los recursos ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservar sus activos culturales arquitectónicos y vivos y sus valores tradicionales, y contribuir al entendimiento y a la tolerancia interculturales.

Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes unos beneficios socioeconómicos bien distribuidos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo estable y de obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, y que contribuyan a la reducción de la pobreza.

El desarrollo sostenible del turismo exige la participación informada de todos los agentes relevantes, así como un liderazgo político firme para lograr una colaboración amplia y establecer un consenso. El logro de un turismo sostenible es un proceso continuo y requiere un seguimiento constante de los impactos, para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias.

El turismo sostenible debe reportar también un alto grado de satisfacción a los turistas y representar para ellos una experiencia significativa, que los haga más conscientes de los problemas de la sostenibilidad y fomente en ellos unas prácticas turísticas sostenibles.»

Esta definición, mucho más amplia que la anterior, incluye más aspectos como, por ejemplo, la participación ciudadana. Pese a la importancia que tiene la Organización Mundial del Turismo en el avance de la investigación en materia de turismo, únicamente la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de turismo de La Rioja, va a mencionar expresamente a la OMT para justificar el modelo de turismo por el que se opta.

(12) Podemos ofrecer también la definición que da otra organización internacional, la Organización de las Naciones Unidas que, en su Programa Ambiental y, en concreto, en su parte referida al turismo, establece, huyendo de definiciones sectoriales, que la sostenibilidad, en relación con el turismo así como con otras industrias, tiene tres aspectos interconectados: el ambiental, el socio-cultural y el económico. Continúa diciendo que la sostenibilidad implica permanencia, con lo que el turismo debe suponer un uso óptimo de los recursos, incluyendo la diversidad biológica; la minimización de los impactos ecológicos, sociales y culturales; y la maximización de los beneficios para la protección del medio ambiente y de las comunidades locales. También se refiere a la gestión de las herramientas necesarias para conseguirlo.

(13) En Latinoamérica se habla de turismo sustentable y de desarrollo sustentable.

para que el turismo sea sostenible necesita ser integrado en la planificación general de desarrollo. En cambio, la segunda terminología haría referencia a la sostenibilidad de la industria en sí misma considerada.

Como en este trabajo se parte de una concepción integrada de la ordenación territorial, normalmente nos referiremos a este fenómeno con la expresión «desarrollo sostenible del turismo» o «desarrollo turístico sostenible» (14)(15).

2. El reconocimiento de la perspectiva integrada del turismo en las declaraciones internacionales

Desde que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (16) consagrara el derecho al disfrute del tiempo libre (art. 24) y, en concreto, el derecho de acceso a las vacaciones y, en definitiva, a la libertad de viaje y de turismo (17), manifestación del derecho al trabajo, esta actividad ha

(14) Las Comunidades autónomas en sus respectivas Leyes de ordenación del turismo utilizarán diversas terminologías. Entre las que hacen referencia al «desarrollo turístico sostenible», encontramos la Ley aragonesa [art. 4.d) LTA].

(15) El concepto de «turismo sostenible» o «desarrollo sostenible del turismo» ha llamado la atención de nuestra doctrina. Existe una relativamente amplia bibliografía sobre este tema. Valdrá la pena recordar algunos de los últimos trabajos: Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, «Política territorial, desarrollo sostenible y seguridad jurídica», en *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. David Blanquer Criado), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, 35-48; Antonio JAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ y Alba NOGUEIRA LÓPEZ, «Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible», *Documentación Administrativa* 259-260, 2001, 251-285; Elisa MARTÍNEZ JIMÉNEZ, «Turismo y medio ambiente: las nuevas técnicas para un desarrollo sostenible», en *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004, 185-209; Francisco JAVIER MELGOSA ARCOS, «Integración del medio ambiente en el sector turístico», *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* Número Extraordinario, 2001, 139-161 y «Medio Ambiente y sostenibilidad en la política turística de la Unión Europea. Situación y perspectivas», *Noticias de la Unión Europea* 190, 2000, 115-132.

(16) Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii), de 10 de diciembre de 1948.

(17) Relacionado con el derecho al turismo, encontramos el turismo social. Si el derecho al turismo genéricamente constituye una manifestación del derecho al trabajo y al descanso, el turismo social supone un paso más pues implica el acceso de todos a este derecho. No en vano, el profesor Enrique SERRANO GUIRADO en 1965, en las primeras páginas de su libro *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*, incluía el derecho de acceso de todos al turismo, junto a otros derechos de carácter social, como por ejemplo, el derecho de participación en los bienes de la cultura y de la enseñanza, en el *minimum* nacional que el Estado tiene que garantizar, de acuerdo con los nuevos fines que la Administración debe atender. Este movimiento doctrinal sin duda sería influyente para que nuestra Constitución plasmase entre los principios rectores de la política social y económica el mandato a los poderes públicos de facilitar la adecuada utilización del ocio (art. 43.3 CE); la línea de «acceso a la cultura» (art. 44 CE); la «protección del patrimonio histórico» (art. 46 CE); y la «cláusula de transformación», de participación en lo cultural

logrado sobrepasar el umbral de ser algo reservado a unas minorías para convertirse en una opción de ámbito general en la vida social y económica.

En efecto, tras ese reconocimiento internacional del derecho al ocio, del que hemos derivado el derecho al turismo (18), unido al periodo de bonanza económica que siguió a la finalización de la II Guerra Mundial, se produjo el conocido *boom* turístico, desarrollándose esta actividad de una manera muy acelerada. Como consecuencia del desarrollo vertiginoso del fenómeno turístico, nació una preocupación a nivel internacional, que luego debería penetrar en los derechos de los Estados, sobre los beneficios e inconvenientes de esta industria, con lo que, a partir de los años 70-80, se desplegaron una serie de foros de discusión a nivel internacional sobre el progreso de la industria turística para guiar la actuación de los Estados. En esta tarea desempeñará un papel protagonista la Organización Mundial del Turismo (OMT, en adelante) (19).

De este modo, nos situamos en 1980, año en el que se adoptó la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial (20), documento que va a consagrar las bases del moderno turismo actual, esto es, un turismo basado en

(art. 9.2 CE). En virtud del mandato que nuestra Carta Magna realiza a nuestro legislador, las Leyes autonómicas de turismo se harán eco de esta variante y han recogido la promoción del turismo social como fin de la Administración. Así se ha dispuesto en la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo del País Vasco (LTPV), señalando como fin de la Ley la «potenciación de las corrientes turísticas, tanto interiores como exteriores, procurando medidas de fomento del turismo social y la incorporación al fenómeno turístico de capas cada vez más amplias de la población y de sectores específicos de la misma». Esta norma inspirará los textos de otras Comunidades como Extremadura, Asturias y Aragón, en idénticos términos. Por consiguiente, el turismo social en nuestro derecho viene dado como un principio rector de la política social y económica, como un derecho de procura asistencial o un derecho del tercer grupo de nuestra Constitución.

(18) En nuestra doctrina, José FERNÁNDEZ ÁLVAREZ se refirió tempranamente al turismo como derecho natural, aportando citas interesantes de nuestro Derecho Histórico, en *Curso de Derecho Administrativo Turístico* Tomo I, cit., 4-6. En la misma línea, más recientemente el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen sobre el tema «La política turística en la UE ampliada», concibe la actividad turística «como un derecho de la persona, que tiene que ser considerado, además de en sus aspectos de industria y actividad económica, como un factor de realización personal y humana (...)» DOUE 23.III.2005.

(19) En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en sus Estatutos, reconoce en la OMT el papel decisivo en la contribución «al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin discriminación de raza, sexo, lengua o religión» (art. 3.1.).

(20) Celebrada en Manila (Filipinas) del 27 de septiembre al 10 de octubre de 1980, convocada por la OMT, con la participación de 107 delegaciones de Estados y de 91 delegaciones de observadores, para discutir sobre la auténtica naturaleza del turismo en todos sus aspectos, la función que el turismo está llamado a desempeñar, y para examinar la expansión del turismo en su calidad de actividad que trasciende del dominio puramente económico.

los cimientos del desarrollo sostenible (21). En este sentido, la Declaración de Manila establece la necesidad de desarrollar e impulsar esta actividad de una manera armoniosa. Así, a la hora de llevar a la práctica las políticas turísticas, se deberá tener en cuenta la necesidad de facilitar el acceso a esta actividad a amplias capas de población, a partir del derecho fundamental al descanso y al tiempo libre, advirtiendo que esta actividad tiene límites, por lo que deberá proyectarse una política de turismo respetuosa de las tradiciones, la cultura y el ambiente de cada lugar.

Debido a la rápida integración del concepto de sostenibilidad en el sector turístico a través de la Declaración de Manila de 1980, quiero reproducir el punto 18 de este documento, que en aquella época tenía un carácter muy innovador y que hoy conserva plena vigencia:

«Los recursos turísticos de que disponen los países están constituidos a la vez por espacio, bienes y valores. Se trata de recursos cuyo empleo no puede dejarse a una utilización incontrolada sin correr el riesgo de su degradación, incluso de su destrucción. La satisfacción de las necesidades turísticas no debe constituir una amenaza para los intereses sociales y económicos de las poblaciones de las regiones turísticas, para el medio ambiente, especialmente para los recursos naturales, atracción esencial del turismo, ni para los lugares históricos y culturales. Todos los recursos turísticos pertenecen al patrimonio de la humanidad. Las comunidades nacionales y la comunidad internacional entera deben desplegar los esfuerzos necesarios para su preservación. La conservación de los lugares históricos, culturales y religiosos, en toda circunstancia y especialmente en tiempos de conflicto, constituye una de las responsabilidades fundamentales de los Estados» (22).

Por consiguiente, esta Declaración constituye un hito en el derecho del turismo ya que consagra las nuevas funciones que tiene que asumir el desarrollo de esta industria. Estas funciones, por lo tanto, deberán ser incor-

(21) De esta manera, el turismo se convierte en uno de los primeros sectores en asumir el concepto de desarrollo sostenible que ya se planteó, sin ser denominado en estos términos, en documentos anteriores sobre medio ambiente como la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972. Como manifestación de la asunción de este concepto, me remito a la definición con la que he abierto este apartado sobre lo que considera la OMT como desarrollo sostenible del turismo.

(22) Esta Declaración ilustra muy bien la aplicación del concepto de desarrollo sostenible en el campo del turismo, realizando especial énfasis en la importancia de los recursos naturales y culturales y la necesidad de su conservación en beneficio de residentes y turistas. Han pasado más de 20 años desde la adopción de esta importante Declaración y la teorización en torno al turismo ha evolucionado, por lo que hoy se puede decir que es importante la conservación de los recursos naturales no sólo para garantizar el futuro de la industria del turismo, sino también en beneficio de la necesaria protección del medio ambiente en sí misma considerada. Dicho esto, debemos otorgar a esta Declaración su merecida importancia ya que las que se vayan adoptando a partir de este momento, partirán de la misma base.

poradas en las legislaciones de los Estados, teniendo como fin último el incremento de la calidad de vida de los pueblos (23).

Dos años más tarde, se adopta el Documento de Acapulco (24), que nace como consecuencia del espíritu de la Declaración de Manila, con la intención de llevar a la práctica de una manera progresiva los importantes postulados de esa primera y *revolucionaria* declaración (25). Además, esta nueva declaración va a permitir nuevos avances en la investigación turística: *consagra la necesidad de que el desarrollo del turismo se realice en el marco del proceso global de planificación* (punto 9).

Siguiendo la senda de la proyección de la planificación turística integrada en el ámbito internacional, en la Declaración conjunta de la Organización Mundial del Turismo y el Programa Ambiental de Naciones Unidas de 1983, se resalta la importancia de la ordenación territorial a la hora de establecer una conexión entre medio ambiente y turismo, en orden a alcanzar la sostenibilidad de la actividad turística. Quiero reproducir aquí un fragmento de la Declaración, de la que ofrezco una traducción propia:

«La planificación regional probablemente proporciona la mejor oportunidad para alcanzar los fines de la protección ambiental a través del uso de estrategias de zonificación. En este sentido, las estrategias de zonificación y las regulaciones pueden ser usadas para incentivar la concentración turística en algunas áreas o la dispersión en otras áreas, limitando así la presión extrema a ambientes resistentes y otorgando una mayor protección a los medios frágiles como, por ejemplo, el Coto de Doñana en España. De esta manera, los intereses de protección ambiental pueden tener una consideración adecuada en aquellas zonas donde éste es su principal uso o destino»

Hoy sabemos que el fenómeno es más complejo. Aunque esta declaración supone un importante avance para la época, en la actualidad entendemos que el fenómeno del turismo hay que contemplarlo de una manera

(23) Otro de los conceptos a los que me he referido, el de calidad de vida, también penetra en el ámbito turístico. Así, a partir de la Declaración de Manila, los conceptos turismo, desarrollo sostenible, calidad de vida, protección del medio ambiente y de la cultura, van a formar un conjunto de nociones inescindibles, integradas en el concepto *desarrollo turístico sostenible*. Este se llevará a la práctica a través de la técnica de la ordenación territorial, como veremos. De esta manera se reconoce también por la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en su 102ª sesión plenaria de 19 de diciembre de 1983, ya consideraba la nueva dimensión y función del turismo como instrumento positivo para el mejoramiento de la calidad de vida de todos los pueblos, y también como fuerza significativa para la paz y la comprensión internacional.

(24) Conferencia del Turismo Mundial celebrada del 21 al 27 de agosto de 1982.

(25) Revolucionaria desde mi punto de vista, en el bien entendido que consagra los postulados de la sostenibilidad en una época de pleno apogeo en España del turismo de masas insensible con los valores paisajísticos, naturales, culturales y tradicionales.

incluso más amplia, a partir de una ordenación global de todos los usos y actividades que se desarrollan sobre el territorio, estableciendo medidas de ordenación pensando de una manera global (por ejemplo, si hay un excesivo uso del suelo, se tendrán que adoptar medidas de limitación del uso del suelo en general, y no sólo en relación con la oferta turística pues ello puede conducir a situaciones de fraude de ley).

Se ahondará en este orden de ideas en la Carta del Turismo y Código del Turista (26). En la Carta del Turismo, documento que abre esta Declaración, en primer lugar se reconocerá el derecho al turismo como manifestación del derecho humano al descanso y tiempo libre (art. I). Para el buen desarrollo de este derecho, los Estados deberán «favorecer el crecimiento ordenado y armonioso de la actividad turística», «integrar su política turística en su política global de desarrollo a sus diversos niveles», «prestar la debida atención a los principios enunciados en la Declaración de Manila sobre el Turismo Mundial y en el Documento de Acapulco cuando formulen o apliquen, según proceda, sus políticas, planes y programas de turismo, con arreglo a sus prioridades nacionales y en el marco del programa de trabajo de la Organización Mundial del Turismo» y «proteger, en interés de las generaciones presentes y futuras, el medio ambiente turístico que, por ser al mismo tiempo un medio humano, natural, social y cultural, constituye el patrimonio de la humanidad entera» [art. III. apartados a), b), c) y e), respectivamente].

Nos encontramos, por consiguiente, ante un importante documento internacional en el que se plasma la necesidad de realizar una ordenación adecuada del territorio para hacer efectivo de una manera racional el derecho al descanso y al tiempo libre (desde la óptica del turismo), a través de la integración de la política sectorial turística en la política global de desarrollo en los distintos niveles (el local, el regional, el estatal e incluso, el internacional), protegiendo, de esta manera el denominado *medio ambiente turístico* (27).

Otras manifestaciones de la sostenibilidad las encontramos al consagrar la obligación de turistas y residentes de respetar los recursos turísticos, así como el deber de los visitantes de respetar la cultura, tradición y lengua del lugar que visitan (art. VI). Estas ideas se adoptarán por nuestro

(26) Adoptados por la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo, reunida en Sofía (República Popular de Bulgaria), en su sexta reunión ordinaria, del 17 al 26 de septiembre de 1985.

(27) Esta es una de las primeras declaraciones internacionales en las que se recoge este novedoso concepto. No obstante, en mi humilde opinión, se trata de un concepto sectorial y, por consiguiente, cerrado, a diferencia de la concepción que adopto del turismo como política integrada en el resto de políticas.

moderno derecho del turismo y, en concreto, por las leyes generales turísticas de las Comunidades autónomas.

Las sucesivas Declaraciones internacionales en materia de turismo suponen pasos hacia la conformación del concepto planificación turística integrada e introducen nuevos elementos que participarán de esa idea. En este sentido, la Declaración de la Haya sobre Turismo de 1989, fusiona las dos perspectivas del turismo integrado de las que partimos (desde el punto de vista de la interconexión de lo económico, lo ambiental, lo cultural y lo social; y desde el punto de vista de la integración del sector en el marco de la planificación general, medio para conseguir el adecuado desarrollo de la primera perspectiva) y, además, introduce un nuevo concepto que, al igual que el concepto de sostenibilidad, se toma del derecho ambiental. Me refiero a la capacidad de acogida o de carga. Así, el Principio III establecerá:

«1. La integridad del medio natural, cultural y humano es condición fundamental del desarrollo del turismo. Además, una gestión racional del turismo puede contribuir considerablemente a la protección y a la mejora del entorno físico y del patrimonio cultural, así como al aumento de la calidad de vida.

2. Habida cuenta de la existencia de esa relación intrínseca entre turismo y medio ambiente convendría tomar medidas eficaces con los fines siguientes:

(...) b) promover una planificación integrada del desarrollo turístico que se fundamente en la noción de «desarrollo duradero» enunciada en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland) y en el informe sobre «Perspectiva ambiental hasta el año 2000 y más adelante» del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), documentos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (28);

c) determinar la capacidad de ocupación de los lugares visitados por los turistas y atenerse a ella, aunque a ese efecto haya que limitar el acceso a dichos lugares durante ciertos períodos o estaciones del año;

(28) Se insistirá en la idea de configurar una planificación integrada en el Principio X de la Declaración.

(29) Es grato observar que aunque nos encontremos ante el *soft law* internacional, alguna Comunidad autónoma recoja los principios de las declaraciones internacionales que, en todo caso, deben entenderse como recomendaciones a los Estados firmantes. Así, la Comunidad de Castilla y León, en su exposición de motivos se hace eco de la Declaración de la Haya, estableciendo:

«La presente Ley quiere alcanzar los tres objetivos que la Declaración de La Haya sobre Turismo de 1989 incluye entre sus recomendaciones al legislador:

1) Proteger al viajero o visitante.

2) Proteger a la sociedad receptora frente a posibles efectos negativos del turismo, especialmente en el entorno y en la identidad cultural.

3) Fomentar las actividades turísticas.»

De esta manera, el concepto de planificación integrada va a ser tan clave como el de desarrollo turístico sostenible. De hecho, vamos a plantear *el concepto de planificación turística integrada como medio para alcanzar el desarrollo turístico sostenible*. En este sentido, de nada servirá una sobreprotección frente a esta actividad si no se tiene en consideración con el conjunto de las políticas económicas y territoriales (29).

El siguiente hito internacional viene dado por la Carta del Turismo Sostenible, que se adoptó a partir de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible (1995) (30). En esta Carta, como fácilmente puede intuirse, se establecen toda una serie de principios tendentes a proyectar un modelo de turismo sostenible.

En la Carta de Lanzarote se define por primera vez el concepto de turismo sostenible o desarrollo turístico sostenible aunque, como sabemos, ya se viene elaborando desde comienzos de los ochenta. Junto a los conceptos que constituyen manifestaciones del concepto de turismo sostenible, como la calidad de vida, ya previstos en anteriores declaraciones, la Carta de Turismo Sostenible introduce la mención a otros como, por ejemplo, el concepto de calidad turística (31); la participación de todos los actores implicados en el proceso de planificación; o la expresa incorporación de otro principio del derecho ambiental, el principio de prevención. Se consagra como Principio 15, de la siguiente manera:

«La industria turística, en colaboración con los organismos y ONGs con actividades relacionadas con el turismo, deberá diseñar los marcos específicos de acciones positivas y preventivas (32) que garanticen un desarrollo turístico sostenible, estableciendo programas que apoyen la ejecución de dichas prácticas (...).»

(30) Celebrada en Lanzarote del 27 al 28 de abril de 1985 y organizada conjuntamente por la OMT, el Programa Ambiental de las Naciones Unidas, la UNESCO y la Unión Europea.

(31) Posteriormente, nuestra doctrina se referirá a este concepto. Véase, por ejemplo, José TUDELA ARANDA, «La problemática jurídica de la calidad turística», en el número 23 de esta REVISTA; David BLANQUER CRIADO, «La ordenación jurídica de la calidad del turismo», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI (Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO)*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 200, 3121-3174; Diego Antonio BARRADO TIMÓN, «Ordenación territorial y desarrollo turístico. Posibilidades, modelos y esquemas de ordenación territorial del turismo en la España de las Autonomías», en *Estudios turísticos* 149, 2001, 3-22.

(32) Como medidas de carácter preventivo o cautelar podemos citar las moratorias urbanísticas. Se trata de medidas muy polémicas que en los territorios insulares españoles tienen un fuerte asentamiento y que han sido objeto de conocimiento, como veremos más adelante, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con los conflictos que pueden plantear con el derecho de propiedad.

Igualmente se introducen nuevos instrumentos para la consecución del desarrollo turístico sostenible. Así, la Carta consagra expresamente la posibilidad de establecer instrumentos de carácter económico y fiscal para que la industria del turismo «internalice» (33) los costes ambientales del turismo. Se recoge en el Principio 10:

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

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

Específicamente, al referirse a la planificación integrada, la letra de la Carta no es excesivamente afortunada pues plantea la planificación como contribución al desarrollo sostenible del turismo y no como medio, como nosotros lo consideramos. Se dice en los siguientes términos (Principio 9):

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

Finalmente, en la Carta Mundial del Turismo Sostenible ya se plantean mecanismos de reparación de sitios degradados como consecuencia del turismo masivo y los modelos obsoletos. Así se establece en el Principio 11 al señalar que las zonas degradadas por modelos turísticos obsoletos y de alto impacto deberán recibir un tratamiento especial (34).

Como consecuencia de la emergencia de nuevas modalidades de turismo que empezaron a tener un auge muy destacado en los noventa (el ecoturismo, el turismo rural y sus diferentes modalidades, como el turismo de

(33) Hago uso de este anglicismo procedente de la teoría económica, a sabiendas de que todavía no ha sido aceptado por el Diccionario de la Real Academia Española.

(34) Otro documento general sobre desarrollo sostenible del turismo que se puede citar es la Declaración de Galápagos, surgida de la Cumbre de autoridades de turismo y de ambiente de Iberoamérica y el Caribe, celebrada en Galápagos el 30 y 31 de mayo de 2002. Aquí se recogen principios ya mencionados, como el de integración entre las legislaciones ambientales y turísticas así como la consagración de instrumentos de planificación participativos.

aventura, etc.) se han formulado diversas declaraciones para evitar que estas nuevas formas de turismo puedan afectar negativamente al medio ambiente y la cultura, pues tienden a desarrollarse en medios frágiles (35).

Entre esta *segunda generación de declaraciones* destaca la Declaración de Berlín de 1997 (36) que emerge, según el texto de la Declaración, porque se observa que el turismo cada vez más se está dirigiendo hacia áreas donde la naturaleza se encuentra en un estado relativamente sin alterar. En este sentido, establece la necesidad de configurar medidas de especial protección para las áreas vulnerables, incluyendo las islas pequeñas, las costas, las montañas, los humedales y otros ecosistemas y hábitats terrestres y marinos de notable belleza y rica diversidad biológica.

También en los casos de ordenación de territorios frágiles desde el punto de vista del impacto del turismo en ellos, se considerará necesario contemplar el desarrollo, el medio ambiente y la planificación turística como procesos participados (37).

Manteniéndonos en la perspectiva sostenible del turismo y, en concreto, desde su vertiente más ambiental, debe destacarse una importante

(35) En un principio se consideraban erróneamente como sostenibles las formas de turismo desarrolladas en el medio natural y en el medio rural, frente al tradicionalmente considerado insostenible turismo de sol y playa. Ahora se sabe que si no se ordena adecuadamente la modalidad de turismo desarrollada en el medio natural, se pueden producir los mismos efectos o incluso más graves que los producidos por el turismo masivo de sol y playa. A estas nuevas sensibilidades responderán las Declaraciones Internacionales que ahora se van a citar y, también, el Informe elaborado tras la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (28 de agosto a 4 de septiembre de 2002), en cuyo Plan de aplicación de las decisiones adoptadas, se establece la necesidad de «promover el desarrollo sostenible del turismo, incluido el no consuntivo y el turismo ecológico (...), a fin de aumentar los beneficios que las comunidades receptoras obtienen de los recursos que aporta el turismo, manteniendo al mismo tiempo la integridad cultural y ambiental de dichas comunidades y aumentando la protección de las zonas ecológicamente delicadas y del patrimonio natural» (punto 43). Puede obtenerse el texto del Informe en el sitio web <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement> (cons. 31.V.04).

(36) Surge de la Conferencia Internacional de Ministros del Ambiente sobre Biodiversidad y Turismo, celebrada en Berlín del 6 al 8 de marzo de 1997. Fue elaborada por 18 países, entre ellos España, y una serie de instituciones, como la Comisión Europea, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la OMT o la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales.

(37) Otras dos declaraciones sectoriales en torno al turismo de naturaleza o ecoturismo, son la Declaración de Québec sobre el ecoturismo, celebrada los días 19 a 22 de mayo de 2002, bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la OMT; y la Carta Europea para el Turismo Sostenible en Áreas Protegidas (2002). Ambas realizadas durante el Año Mundial del Ecoturismo. La primera de ellas hace un especial hincapié en la necesidad de consolidar la ordenación territorial participativa en áreas naturales aunque, ciertamente, es extensible a la ordenación territorial general.

declaración internacional en la materia. Me refiero a la Declaración de Djerba sobre Turismo y Cambio Climático, surgida de la I Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo (9 al 11 de abril de 2003), convocada por la OMT.

Como sabemos, la contaminación atmosférica es uno de los problemas ambientales más graves y sobre los que se debe realizar una especial insistencia. Como consecuencia de la emisión a la atmósfera de gases contaminantes como el dióxido de carbono o el metano (38), se está produciendo un preocupante calentamiento global del planeta o efecto invernadero que tiene como consecuencia el cambio climático (39).

En la Declaración de Djerba se ponen de manifiesto las implicaciones negativas que el cambio climático está ocasionando en los destinos turísticos (desaparición progresiva de playas, disminución de la calidad del aire, aumento del estrés ambiental como consecuencia del aumento de las temperaturas, etc.). Por la relación entre este fenómeno y la gestión racional del agua y el consumo de energías renovables, la OMT con esta Declaración pretende instar a los Gobiernos a adoptar toda una serie de medidas para evitar, desde el sector turístico, el cambio climático en la medida de lo posible.

3. El papel de las Naciones Unidas en materia de desarrollo turístico sostenible

A) En general

Esta perspectiva del desarrollo sostenible del turismo a través de una planificación integrada del territorio, en la que se tienen en cuenta los aspectos socio-económicos, ambientales y culturales, se recoge también en diversos documentos de la Organización de las Naciones Unidas que, por su importancia, constituyen un destacado referente.

De un modo general, el Informe del Secretario General «*Integrated Planning and Management of land resources*» (40), destaca la necesidad de

(38) Recordemos la peligrosidad de gases como el metano que en una concentración excesiva puede producir efectos radicales sobre la salud. Este problema se pone sobre el tapete en la STEDH Öneriyildiz c. Turquía, de 18 de junio de 2002, en la que una explosión como consecuencia de una concentración excesiva de gas metano en un vertedero cercano a una población, evitable por la Administración, produjo la muerte de algunos de sus vecinos.

(39) El primer paso en la lucha contra el cambio climático, se dio con el Protocolo de Kyoto de 1997, en el que se estableció la necesidad de que un conjunto de países desarrollados redujeran sus emisiones de gases con efecto invernadero.

(40) Economic and Social Council, Commission on Sustainable Development, Eight Session, 24 April-5 May 2000, consultado en <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/2000/ecn172000-6.htm> (12.X.02)

coordinar e integrar dos modelos de planificación que en la actualidad parece que, en general, van por separado. Me refiero a la planificación socioeconómica y a la planificación de los recursos naturales, incluida la hidrológica. De esta manera, se considera que para evitar los problemas derivados de una planificación cortoplacista y sectorial, como por ejemplo, la degradación paisajística, causada por una superposición de planes, que no respeta lógica alguna y que, por lo tanto, no tiene una visión de conjunto integrada de los distintos sectores que concurren en el territorio, se hace necesaria una planificación intersectorial. Así, se exigirá la toma en consideración conjunta de todos los elementos e intereses que concurren en el espacio territorial como la agricultura, el turismo, la necesidad de respetar la biodiversidad, los bosques etc., y realizar una ponderación de los intereses en conflicto, con la participación del público en ese proceso decisorio.

Aparte de la participación del público, para la consecución del desarrollo sostenible será necesaria también la adopción de toda una serie de medidas de carácter legislativo e institucionales, tales como la fusión de las competencias departamentales que inciden sobre el territorio en un único órgano que verdaderamente realice una tarea de coordinación de las diferentes políticas sectoriales. Línea que, lamentablemente, no se sigue en nuestro Derecho autonómico. También la previsión de medidas fiscales que afecten a sectores que producen una especial incidencia en el territorio, como es el turismo, contribuirían a esa labor de sostenibilidad a través de un reequilibrio territorial, redistribuyendo de una manera más justa los beneficios económicos derivados del turismo a modo de reinversión en los recursos consumidos por esta industria.

B) El turismo en el Programa Ambiental de las Naciones Unidas: el principio de integración como medio para garantizar el desarrollo turístico sostenible

El Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, de acuerdo con las siglas inglesas de la expresión *United Nations Environment Programme*), se define como una organización intergubernamental que estimula a los Gobiernos para que realicen políticas efectivas en materia de protección del medio ambiente. Se ha previsto un programa específico en materia de turismo mediante el cual se introducen guías para los Estados en materia de desarrollo sostenible del turismo.

En este orden de consideraciones, la UNEP va a centrar sus esfuerzos en la definición del concepto de desarrollo sostenible del turismo y propone una serie de principios básicos que deberán guiar la actividad turística.

En materia de turismo sostenible, establecerá los tres aspectos interconectados que definen este fenómeno, esto es, los aspectos ambientales, económicos y socio-culturales. Centrará su atención en los impactos que se ocasionan en cada uno de estos sectores, impactos a los que me referiré más adelante. A continuación, vincula el concepto de planificación integrada con el de turismo sostenible mediante una aclaración conceptual: se opta por la denominación «desarrollo turístico sostenible», al igual que la OMT, pues este concepto indica que para que el turismo sea sostenible, se debe integrar en el marco de los aspectos generales del desarrollo, como ya he tenido ocasión de apuntar. De esta manera se conecta el concepto de desarrollo turístico sostenible con el de planificación integrada. Y partiendo de esta base, desarrolla toda una serie de principios en materia de desarrollo turístico sostenible, que vienen presididos por la integración del turismo en el marco de la política general de desarrollo sostenible (primer principio).

Este principio va a tener unas fuertes implicaciones territoriales. En efecto, consideraremos un desarrollo turístico como sostenible, en primer lugar, cuando se pondere con los objetivos económicos, sociales y ambientales a nivel nacional, regional y local. En segundo lugar, estableciendo una estrategia nacional en materia de turismo basada en el conocimiento de los recursos territoriales y la biodiversidad y que está integrada en el marco de los planes territoriales de sostenibilidad. Así, los planes deberán integrar las consideraciones naturales, económicas (entre ellas, las turísticas) y culturales.

En este orden de cosas, el papel que jugará la planificación territorial en la consagración de la idea de la sostenibilidad turística será trascendental. No en vano, los planes territoriales deben establecer medidas tendentes a preservar el medio, mantener la calidad de las zonas turísticas y beneficiar a los residentes, desde un punto de vista económico y ambiental, sin menoscabo del patrimonio cultural, asegurando, para ello, la toma en consideración de la planificación del turismo en el marco de los planes territoriales generales, debiendo éstos, garantizar esos objetivos a corto, medio y largo plazo (41).

Mediante la ordenación territorial del turismo en el marco de la ordenación general del resto de los sectores, se tratará de garantizar las necesidades de todos los sectores e intereses o, por lo menos, garantizar un equilibrio entre los diferentes intereses en conflicto. Además, la planificación integrada constituye una herramienta de carácter preventivo destinada a evi-

(41) En la doctrina extranjera, pueden citarse en esta línea los trabajos de Douglas G. PEARCE: «Tourism development in Paris (Public Intervention)», *Annals of Tourism Research* 25-2, 1998, p. 459; Robert D. FEICK/ G. Brent HALL: «The application of a spatial decision support system to tourism-based land management in small island States», *Journal of Travel Research* vol. 39 Issue 2, 2000, p. 3

tar procesos individuales de desarrollo. De lo que se trata es de impedir desarrollos aislados que no consideren otros sectores, situándose al margen de la planificación general.

En el marco de este principio de planificación integrada como medio para conseguir la sostenibilidad, ocupará un lugar destacado la evaluación de impacto ambiental de los planes territoriales, garantizando que no se produzcan efectos negativos como consecuencia de la aplicación del plan.

Pues bien, estas son las propuestas que realiza la UNEP en relación con la idea de la perspectiva integrada del turismo. Además, plantea otras cuestiones relacionadas con la sostenibilidad. En este momento únicamente quería destacar cómo se recoge en este Programa especializado en medio ambiente y turismo de la ONU, la perspectiva integrada del turismo desde las ideas de interconexión de lo ambiental, lo cultural y lo socioeconómico, acompañado de una planificación territorial integral que englobe este sector y se garanticen el desarrollo económico y la protección de la biodiversidad, de la cultura, de las tradiciones, de las industrias propias de cada territorio y de los residentes de cada lugar (42).

4. Las decisiones internacionales en materia de turismo, planificación, medio ambiente y calidad de vida. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el TEDH o el Tribunal de Estrasburgo, en adelante), en el ámbito del Consejo de Europa, constituye

(42) El Consejo de Europa también coincidirá en este orden de ideas. Concretamente, se planteó la problemática entre el turismo, el territorio y el desarrollo sostenible, en la reunión que se celebró en Palma de Mallorca en mayo de 1999. Debemos señalar que las actividades del Consejo de Europa en materia de ordenación del territorio comenzaron en 1970 con la Primera Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio, encuentro en el que ya se empezó a apuntar la ordenación del territorio como materia europea. Después se han ido elaborando documentos que han influido en las políticas estatales, como por ejemplo, la conocida Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en Torremolinos en 1983 y punto de partida de numerosos estudios doctrinales y leyes de los diferentes Estados; o el Esquema europeo de desarrollo territorial presentado en Lausanne en 1988. Podemos destacar como acontecimiento reciente en la materia, la Sesión de la CEMAT, celebrada en Hannover los días 7 y 8 de septiembre de 2000, en la que se adoptaron los Principios directores para el desarrollo territorial duradero del Continente europeo. En la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 30 de enero de 2002, se señala que los Principios constituyen una estrategia coherente de desarrollo integrado y regional equilibrado del territorio europeo. Entre los principios, destaca, desde la perspectiva de esta tesis, el de promoción de un turismo de calidad y duradero. Recientemente, el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN ha subrayado el papel de la CEMAT en la ordenación del territorio europeo, en «Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa», *RAP* 166, 2005, 222-224.

la más alta instancia judicial internacional a nivel europeo de protección de los derechos fundamentales. Su cometido es la salvaguarda de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos frente a las demandas presentadas por particulares de Estados parte del Convenio frente a los Estados, una vez agotadas las vías jurisdiccionales internas.

A pesar de la sencillez de los preceptos del Convenio Europeo, el Tribunal, haciendo uso de lo que él mismo ha denominado una «jurisprudencia evolutiva», ha sorprendido verdaderamente con el alcance que ha dotado a sus preceptos. Un ejemplo claro viene dado con el caso del medio ambiente. No existiendo en el Convenio precepto alguno que garantice la protección del medio ambiente, ello no ha sido óbice para que este derecho haya encontrado protección por muy diferentes vías, a las que me he referido más arriba.

Ahora es momento de destacar algún caso destacado en el que se ponderan diferentes cuestiones, como el desarrollo económico que proporciona la industria turística, el impacto que ocasionan los establecimientos de alojamiento u otros establecimientos dedicados al ocio turístico, la necesidad de proteger zonas de especial valor, así como la calidad de vida de las personas. Y la conexión de todo ello con lo urbanístico y lo territorial.

Un caso en el que se hace referencia a la necesidad de que las decisiones administrativas y los diferentes usos del territorio se ajusten a una ordenación racional del territorio. Es el conocido en la Decisión de Inadmisión *Haider c. Austria*, de 29 de enero de 2004. En esta Decisión de Estrasburgo, se plantea el choque entre el derecho de propiedad y la utilización racional del territorio, en relación con una solicitud de licencia para la construcción de un hotel. Lo interesante de esta sentencia es que se va a considerar que debe prevalecer un uso racional del territorio como fin legítimo que justifica una limitación del derecho de propiedad (art. 1.2. Protocolo adicional número 1), frente a otro fin legítimo que, podríamos decir, viene configurado por el desarrollo económico que implica la expansión de la industria hotelera. De esta manera, se rechaza, sin entrar en el fondo de la cuestión, una demanda de protección del derecho de propiedad frente al interés legítimo de respeto de los recursos naturales.

Los hechos los podemos enunciar de la siguiente manera. El señor Anton Haider adquiere una parcela en 1971 clasificada como «área agrícola» en el municipio de Möggers (Voralberg), lo que implicaba ciertas limitaciones a la hora de realizar desarrollos urbanísticos en ella. No obstante, unos años más tarde, en 1975, el Ayuntamiento desclasificó la zona, permitiendo la edificación. El señor Haider decidiría en 1992 solicitar una licencia para la construcción de un hotel con 65 camas y un restaurante.

Ante la solicitud de licencia, el Alcalde del municipio celebró una vista pública a la que asistió un experto urbanístico, quien recomendaría la denegación de la licencia ya que, al estar situado el lugar donde el señor Haider quería levantar el hotel en una zona sin explotar entre dos zonas urbanizadas, no era deseable la aprobación de un proyecto de tales dimensiones. Seguidamente se procedió a establecer una prohibición de construir en ese área, con lo que se denegaría la solicitud de licencia, argumentando, entre otras cuestiones, que la construcción de un hotel en ese lugar, alteraría las características paisajísticas del área. El señor Haider recurriría primero ante la Administración y después ante los Tribunales sin éxito, alegando que la prohibición de construir era ilegal. Posteriormente, la prohibición de construir se sustituyó por una nueva reclasificación del área, tomando ahora la categoría de suelo no urbanizable. El demandante iniciaría de nuevo el mismo procedimiento ante la Administración y los Tribunales (solicitó licencia de construcción y ante su denegación recurrió sin éxito ante la Administración y luego ante los Tribunales).

Finalmente acudirá a Estrasburgo para alegar que la modificación del plan urbanístico había supuesto una expropiación *de facto* de su derecho de propiedad. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en este sentido, realiza una serie de aseveraciones muy importantes desde nuestro punto de vista. En primer lugar, el TEDH destaca la autoridad que supone la opinión de un experto urbanístico al desaconsejar por motivos ambientales la construcción de un hotel en una zona rural. A ello añade que parece razonable que en un periodo de tiempo tan largo, como es el transcurrido desde que el demandante adquiere el terreno (1971) y la fecha en la que se establece la prohibición de construir por motivos paisajísticos y territoriales (1992), hayan cambiado los objetivos de la ordenación territorial. Con ello, el Tribunal está reconociendo el especial valor que ha adquirido la necesidad de la ordenación racional del territorio y demás recursos naturales en la evolución de los tiempos, valores que se deben sopesar con otros como el desarrollo económico que ofrece la industria del turismo, así como con derechos fundamentales, como el derecho de propiedad, reconocido por el Convenio. El TEDH constatará que la modificación del plan urbanístico que afectaba al área, se ajustaba a lo dispuesto en el instrumento general de ordenación territorial de Voralberg. Concluirá que el interés general a la utilización racional de los recursos territoriales constituye una limitación que justifica una injerencia en el derecho de propiedad.

III. EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSPECTIVA INTEGRADA DEL TURISMO EN LA UNIÓN EUROPEA

«La ordenación del territorio no puede contemplarse exclusivamente a partir de los territorios nacionales, sino que debe ser objeto de cooperación entre los Estados miembros de la Unión para coordinar los aspectos territoriales de las políticas comunitarias y garantizar su coherencia y complementariedad con estrategias de ordenación de cada uno de ellos» (43)

El Derecho Comunitario, al igual que las declaraciones internacionales que acabo de destacar, formula una serie de herramientas que fundamentan la visión integrada de la planificación turística. Las siguientes líneas las dedicaré a resaltar algunas de las más significativas, subrayando el importante papel que puede desempeñar la Unión Europea en materia de ordenación del territorio.

1. Fundamentos

La posibilidad de formular una política comunitaria de ordenación del territorio encuentra sus bases en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. En concreto, el art. 158 (antiguo 130 A) del Tratado nos da la clave del reconocimiento de la ordenación territorial europea al disponer que «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar la cohesión económica y social».

La cohesión económica y social no la entendemos limitada a una política de reducción de las disparidades de desarrollo entre las regiones, sino que debe incluir la noción de ordenación de la totalidad del territorio europeo (44). Igualmente, la idea de Mercado Único, las libertades de circulación, prestación de servicios y mercaderías, implicarán la creación de un espacio común que permitirá una gran movilidad, lo que va a provocar la necesidad de gestionar ese espacio para garantizar no sólo el funcionamiento efectivo del transporte, sino también para prevenir un desarrollo urbanístico sin control.

Una de las políticas incluidas en la ordenación del territorio es el turismo, como sabemos. Por ello, debemos averiguar la perspectiva que se adopta

(43) Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación para la ordenación del territorio europeo - Europa 2000+. *Diario Oficial* n° C 100 de 02/IV/1996 p. 65.

(44) Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación para la ordenación del territorio europeo, cit.

en el Derecho Comunitario en relación con esta política y, más concretamente, la integración del turismo en la política global de ordenación del territorio.

A pesar de que el turismo es una de las industrias con un impacto económico más importante en la Unión Europea (45), no hay hasta el momento una política específica en la materia, aunque se habrá intentado en diversas ocasiones (46).

No obstante ello, el turismo se incorporará al Derecho Comunitario por la vía del art. 3.1 letra u) del Tratado de la Unión Europea (en la primera parte del Tratado referida a los principios), estableciendo que *la Comunidad adoptará medidas en materia de turismo para la consecución de los fines de la Unión*, previstos en el art. 2 TUE. Recordemos lo que establece este último precepto:

«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, *la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros*»

(45) El turismo representa un 5.5 % del PIB de la UE y un 6% del empleo.

(46) Las primeras actuaciones que se llevaron a cabo en la consolidación de una política comunitaria en materia de turismo, se remontan al año 1982, cuando se publicó el memorándum CONTOGEOGIS. Con carácter posterior, la Comisión adoptó una serie de medidas en la Comunicación al Consejo sobre una acción comunitaria en materia de turismo (3.IV.1986). Parece que con la proclamación del año 1990 como «Año Europeo del Turismo», en el que la Unión Europea se centró en los aspectos sociales y económicos del turismo, la idea de la futura configuración del sector del turismo como política autónoma de la Unión, empieza a adquirir más fuerza. El Parlamento Europeo en este tema ha adoptado una actitud muy enérgica ya que en 1996, con ocasión de la revisión del Tratado, solicitó un título específico sobre el Turismo, lo que implicaría que la Comunidad europea asumiera competencias suficientemente sólidas como para llevar una política común, sin perjuicio del principio de subsidiariedad. El Parlamento se habrá pronunciado en estos términos en las Resoluciones de 15 de diciembre de 1994 sobre el Informe de la Comisión relativo a las acciones comunitarias que afectan al turismo, y de 13 de febrero de 1996 sobre el Libro Verde de la Comisión en materia de turismo. Sobre la necesidad de una política comunitaria en materia de turismo, en conexión con la política ambiental, véase el trabajo de Karen A. Mc SWEENEY, «The Need for a Community Directive on Tourism and Its Effect on the Natural Habitat of the European Community», *Boston College International & Comparative Law Review* 16 B. Vol. XVI, N° 1, 1993, 174-190.

Por consiguiente, la Comunidad adoptará medidas en materia de turismo para contribuir a la ordenación del territorio europeo, esto es, para alcanzar fines como, por ejemplo, el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un crecimiento sostenible, la protección del medio ambiente, la elevación del nivel de calidad de vida o la cohesión económica y social (47). Esta aseveración la extraemos de una lectura del Tratado de Amsterdam, interpretándolo de conformidad con el Dictamen de la Comisión sobre ordenación del territorio con el que he iniciado este epígrafe.

2. Primeros pasos en la vinculación entre turismo y territorio

En este marco, la Comunidad habrá adoptado diferentes acciones en materia de turismo, normalmente englobadas en otras políticas, básicamente la ambiental, como veremos. Únicamente señalaré a aquellas normas y documentos comunitarios que se refieran al tema planteado, esto es, a la plasmación del concepto de desarrollo turístico sostenible, como integración de lo económico (en relación con el turismo), lo ambiental, lo cultural y lo social y la vinculación del turismo en el marco de la planificación territorial.

Una de las primeras normas en las que se recoge la incidencia que tiene el turismo en el territorio es la Resolución del Consejo de 22 de diciembre de 1986, relativa a un mejor reparto geográfico y estacional del turismo (48). Establece pensando en el impacto ambiental y territorial que ocasiona el turismo masivo, la necesidad de potenciar el escalonamiento, en el tiempo (desestacionalización) y en el espacio (diversificación), de las actividades turísticas para facilitar la acogida y el tránsito de turistas y en aras a una mejor utilización de la capacidad, la infraestructura y los servicios turísticos (considerando 5 de la Resolución).

Otra norma que se referirá de una manera indirecta a la relación territorio y turismo, por medio de la vinculación ambiental, será la Decisión del Consejo de 13 de julio de 1992, por la que se aprueba un plan de acciones comunitarias a favor del turismo (49). En esta decisión se prevén toda una serie de acciones en materia de turismo como el fomento del escalonamiento de las vacaciones, una vez más, y del desarrollo de acciones transnacionales.

(47) El Tratado de Amsterdam constituye en este sentido la culminación a un proceso de evolución que, entre sus hitos destacados, figura el Libro Verde de la Comisión (abril 1995) en el que las medidas que preconiza tienden a reforzar y consolidar la cohesión económica y social, teniendo presente el concepto de desarrollo sostenible.

(48) DOCE n° C 340, de 31 de diciembre de 1986.

(49) Decisión del Consejo 92/421/CEE, DOCE n° L 231, de 13 de agosto de 1992.

les en el sector; el impulso de medidas de protección del consumidor; la integración del medio ambiente en el turismo procurando que el desarrollo de las actividades turísticas se ajusten cada vez más a los condicionantes de tipo ecológico; el desarrollo del turismo rural, promoviendo actividades turísticas en el medio rural; el fomento del turismo social facilitando el acceso al turismo a grupos de personas que se encuentren en una situación de inferioridad por su condición social, edad, estado de salud, situación económica, etc.

Pues bien, la adopción de estas medidas se realizará teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y su grado de contribución a la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio cultural y el respeto de la integridad de las poblaciones locales.

3. Del Quinto Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente a la Constitución Europea

A) Los aspectos territoriales del turismo en el V Programa

El primer instrumento comunitario trascendental en materia de turismo será el V Programa de acción en materia de medio ambiente: Hacia un desarrollo sostenible (50). Tras el análisis de los problemas ambientales más graves que sufre el continente (contaminación atmosférica, contaminación de las aguas, erosión del suelo, conservación de la naturaleza —erosión de las zonas costeras y deterioro de las montañas—, deterioro del medio ambiente urbano —ruido, contaminación, deterioro del patrimonio arquitectónico y de los lugares públicos—, etc.), se establece una estrategia global mediante la actuación en cinco ámbitos básicos, considerándose fundamental la actuación en ellos para solucionar los problemas ambientales analizados. Los sectores de intervención, además del turismo, fueron, la industria, la energía, los transportes y la agricultura.

Este programa se adopta para proyectar una política firme ante los escasos resultados que se han obtenido del marco legislativo en materia ambiental planteado en los últimos veinte años.

Entre los principios del V Programa destacan la necesidad de adoptar un enfoque global y constructivo, *dirigido a los distintos agentes y activi-*

(50) Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993 (93/ C 138/01). El objetivo de los programas comunitarios en materia de medio ambiente consiste en la definición de las prioridades y objetivos de la Comunidad en un periodo de tiempo. En el caso del Quinto Programa el plazo que se establece para el cumplimiento de los objetivos establecidos en esta norma es de 1993 a 2000.

dades relacionados con los recursos naturales o que afectan al medio ambiente o la utilización de nuevos instrumentos medioambientales.

Parece, por consiguiente, que se adopta una visión sectorial para la solución de los problemas globales. En materia de turismo se observa claramente esta forma de enfocar los problemas al establecer que «si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Si se respetan la naturaleza y el medio ambiente, *sobre todo en las zonas costeras y de montaña*, el turismo podrá llegar a ser beneficioso y duradero»

Pueden plantearse dos objeciones básicas a este planteamiento de lo turístico realizado desde el V Programa de Acción.

En primer lugar, parece que se toma en consideración esta materia en solitario y, además, enfocada en determinados sub-sectores: la ordenación costera y de la montaña, zonas donde tradicionalmente se viene desarrollando la actividad turística sin demasiado control. Pensamos que si verdaderamente se quiere adoptar una visión sostenible del turismo, se deberá adoptar una postura integrada, considerando el territorio en su globalidad para, a partir de esa visión, apreciar el impacto global de las actividades que se desarrollan en el territorio, con lo que podría tomarse una visión más nítida del auténtico impacto territorial del turismo (51). No consideramos adecuado, desde un enfoque global e integrado, centrar la atención únicamente en las zonas ya degradadas.

La segunda crítica se refiere a la visión del turismo únicamente como fuente de ingresos económicos y a la necesidad de preservación de la naturaleza con la finalidad de la conservación de la industria (52). Pensamos

(51) Además, si se analizan otros documentos comunitarios como la Resolución sobre el documento de la Comisión sobre Europa 2000+ «Cooperación para la Ordenación del Territorio», observamos que se opta claramente por la integración intersectorial de las diferentes políticas con incidencia territorial para lograr el objetivo de la sostenibilidad. En este documento, pues, el Parlamento «reitera su convicción de la necesidad de una estrategia a largo plazo de cara a reequilibrar la geografía europea y estima necesario mantener un enfoque integrado en la búsqueda de soluciones a problemas profundamente imbricados los unos con los otros; no puede haber soluciones para los problemas de las concentraciones urbanas que ignoren el papel de las zonas rurales, como no puede privilegiarse el tratamiento de los fenómenos de congestión en detrimento del aislamiento con vistas a una infraestructura de transporte suficiente; para resolver estos problemas, han de preverse zonas de trabajo y de residencia, zonas comerciales y la prestación de servicios, así como la creación de zonas de esparcimiento y mejora del medio ambiente, teniendo en cuenta las consecuencias sociales de los procesos de distribución y reequilibrio»

(52) Esta misma perspectiva se refleja en el Libro Verde de la Comisión sobre el turismo (1995), en el que se establece que para hacer compatible los intereses de las actividades económicas con los del territorio y el medio ambiente, la actividad económica deberá estar estrechamente relacionada con la calidad del medio ambiente del que depende, en última instancia, su éxito.

que las estrategias de conservación deben pasar precisamente por una necesidad de protección del medio ambiente, con la finalidad de la conservación de los hábitats y el entorno, en general, es decir, un interés general que toma en consideración también a las generaciones futuras. Otra cosa es que estos ambientes protegidos, además, puedan incrementar los recursos económicos de un municipio, mediante su puesta en valor como recursos turísticos ambientales (53). A esta filosofía responden las normas por las que se aprueban los planes de ordenación de los recursos naturales en España en relación con el turismo desarrollado en el espacio natural y rural, como veremos.

Pues bien, no parece que el Programa consiguiera el cumplimiento de los objetivos planteados. Así se puso de manifiesto en el Informe —COM (95) 624 final—, que evalúa el quinto programa a los tres años de su aplicación. En él se constatan una serie de disfuncionalidades en cierta manera provocadas, desde mi punto de vista, por la adopción de soluciones meramente sectoriales. De esta manera, se señala la necesidad de introducir modificaciones que permitan alcanzar una mayor eficacia. Dos de los problemas planteados por el Quinto Programa, son los siguientes:

- La falta de integración de lo medioambiental en materia de turismo y agricultura;
- A pesar de la mejora de la calidad de los combustibles y del desarrollo de tecnologías más limpias, las medidas de protección ambiental quedaron anuladas como consecuencia del crecimiento del parque automovilístico.

Ante los problemas que puso de manifiesto la aplicación del V programa, se intensificaron los esfuerzos para corregirlos.

De esta manera, se procede, en virtud de la Decisión 2179/98/CE (54), a ampliar el abanico de instrumentos medioambientales para alcanzar una mayor eficacia. Así, se estudiarán los obstáculos contrarios a la introduc-

(53) En documentos recientes todavía se suele recurrir a la idea de la necesidad de proteger el medio ambiente y el paisaje en aras a promocionar el turismo. Véase, por ejemplo, la Agenda 21 — Sostenibilidad del sector turístico en Europa — Documento de referencia—, en el marco del Foro Europeo del Turismo 2002 (Bruselas, 10 de diciembre de 2002). De esta manera se plasma en la pág. 7 de este documento, al considerar que «el sector turístico depende en gran medida de la calidad de los paisajes y los atractivos culturales que ofrece, así como de la funcionalidad de los ecosistemas, los servicios y los sistemas de negocio de los que dispone para poder proporcionar dichas experiencias positivas (...)». Por consiguiente, se sigue justificando la protección del medio ambiente en el sector turístico desde un punto de vista funcional para conseguir el fin del éxito de la industria.

(54) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, del 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible».

ción de instrumentos económicos y se definirán las posibles soluciones. Se recurre a la fiscalidad y a la contabilidad medioambientales y a acuerdos voluntarios; se refuerza la elaboración y aplicación de la legislación ambiental, se adoptan estrategias integradas, se simplifican los instrumentos legislativos, etc.; se integra el concepto de desarrollo sostenible en los programas comunitarios de educación y formación; también se atiende a las posibilidades que puede ofrecer la ordenación del territorio en la protección del medio ambiente.

El balance del Quinto Programa lo encontramos en un instrumento aprobado justo antes de la finalización de la vigencia del mismo. Me refiero a la Comunicación de la Comisión relativa a la evaluación global del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. «Hacia un desarrollo sostenible» (55).

En esta Comunicación, si bien se reconoce que se ha logrado algún avance y se ha conseguido reducir la contaminación atmosférica transfronteriza, se ha mejorado la calidad de las aguas y eliminado las sustancias que afectan negativamente a la capa de ozono, en realidad no se han alcanzado los objetivos propuestos por el programa de acción medioambiental. Es más, ni los Estados miembros ni los sectores contemplados por el programa tomaron en consideración realmente las preocupaciones ambientales, ni las integraron en sus políticas, con lo que se concluirá que no se ha llegado al objetivo del desarrollo sostenible, como enfatiza el Tratado de Amsterdam en su artículo 2.

No obstante, debe ser reconocida la importancia del Quinto Programa de acción ya que consagra el principio del desarrollo sostenible en el ámbito comunitario, integrándolo en la política turística, como hemos visto, principio que luego será confirmado en el Tratado de Amsterdam (artículo 6).

B) La tendencia a la planificación integrada en el VI Programa de acción ambiental

De esta manera, continuando vigentes las ideas plasmadas en el V programa y planteando nuevas vías para la consecución del desarrollo sostenible, nace el Sexto Programa de Medio Ambiente (56), en el que se adop-

(55) COM (1999) 543 finales.

(56) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente: «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos». Este Programa cubre un periodo de 10 años, del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2010.

tarán planteamientos más integrales. Así se establece en la exposición de motivos del Programa:

«El desarrollo sostenible no puede alcanzarse únicamente mediante la política de medio ambiente, sino que requerirá el compromiso de todos los decisores políticos, incluidos los de medio ambiente, de toda la gama de políticas comunitarias, buscando un equilibrio entre objetivos ambientales, sociales y económicos»

Se observa, por consiguiente, la consideración del medio ambiente en un marco más amplio. Otro ejemplo de ello viene dado en el punto 7 de la Exposición de Motivos, al referirse a la *«concordancia con otras políticas comunitarias»*, en el que establece:

«El Programa de Acción reconoce el estrecho vínculo que existe entre las políticas económicas y sociales de la Comunidad y su posible repercusión en el medio ambiente. La integración del medio ambiente en todas las políticas comunitarias, consagrada en el artículo 6 del Tratado, es un componente esencial del Programa de Acción»

Con el VI Programa se otorga una mayor importancia al papel que deba desempeñar la planificación en relación con la protección del entorno y el resto de las políticas para alcanzar el objetivo de la sostenibilidad. De esta manera, se propone como acción suscitar interés en una comunicación entre la planificación y el medio ambiente, esto es, atender a la dimensión territorial de nuestro entorno. No en vano, la toma en consideración del medio ambiente en las decisiones relativas a la ordenación y gestión del territorio, constituye uno de los ejes prioritarios de actuación para el VI Programa (57).

En relación con lo turístico, se hace referencia a la vinculación de esta industria con el medio ambiente en distintas ocasiones. Se dice que el patrimonio natural y cultural deben ser gestionados adecuadamente para que no se vean afectados por el desarrollo turístico incontrolado. Por consiguiente, observamos cierta evolución con respecto del planteamiento del Quinto Programa en el que se establecía la necesidad de proteger el medio ambiente para que la industria turística no se resienta en el futuro.

(57) Los otros cuatro son los siguientes: en primer lugar, mejorar la aplicación de la legislación, integrar el medio ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos. Aparte, pues, de una mayor presencia de la ordenación territorial como instrumento determinante para una protección efectiva del medio ambiente, también se insistirá sobre una de las bases del desarrollo turístico sostenible actual como es la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio y, por lo tanto, en la planificación territorial.

El Sexto Programa también se referirá a una de las principales preocupaciones actuales en el tema ambiental a nivel comunitario y regional europeo. Me refiero a la gestión integrada de las zonas costeras para evitar el proceso de erosión que están sufriendo los ecosistemas litorales europeos (58).

Así pues, el Sexto Programa implica una vinculación más intensa entre los conceptos de ordenación territorial, desarrollo sostenible y turismo, vinculación que a nosotros nos parece urgente habida cuenta de las consecuencias negativas que puede producir la industria del turismo como consecuencia de una inadecuada planificación territorial. De esta suerte, en los planteamientos estratégicos para alcanzar los objetivos de medio ambiente (artículo 3) se establece como actuación prioritaria la necesidad de fomentar y alentar «(...) decisiones efectivas sobre gestión y ordenación del territorio que tengan en cuenta consideraciones ambientales, respetando, al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad». Para ello, se propondrá la integración de la planificación sostenible en la política regional comunitaria así como la creación de una asociación para una gestión sostenible del turismo.

(58) *La gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa*. COM (2000) 547 de 27.IX.2000; Recomendación (2002/413/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, DO L148 de 6.VI.2002. La estrategia de la gestión integrada de las zonas costeras es la primera manifestación de una ordenación del territorio integrada y participativa a nivel europeo en la que el turismo es una de las principales actividades a ordenar para evitar el impacto territorial de esta actividad en los frágiles ecosistemas costeros. Implica un punto de vista parcial, no global, ya que únicamente se refiere a la ordenación de una parte del territorio y no a una ordenación global del territorio europeo. Sin embargo, puede constituir el punto de partida para un intento de ordenación global del territorio europeo mediante el establecimiento de unas bases o principios que deban estructurar las políticas territoriales de cada uno de los Estados soberanos europeos. En esta tarea jugaría un papel trascendental la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, como marco político para las políticas sectoriales de la Comunidad y de los Estados miembros que sufren impactos territoriales en sus espacios físicos. Surgirá, por consiguiente, por la necesidad de establecer a nivel europeo un cauce director de las acciones que favorecen un desarrollo regional equilibrado. Las Conclusiones finales de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio presentadas por la Presidencia alemana en la clausura del Consejo informal de los encargados de la ordenación del territorio celebrado en Postdam los días 10 y 11 de mayo de 1999, pueden consultarse en los sitios http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/concl_en.pdf y http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm (cons. 23.VI.2004). Debe señalarse que con su aprobación en Postdam, la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial pasó a denominarse Estrategia Territorial Europea.

C) El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La coordinación de las acciones en materia de planificación turística desde la ley o ley marco de ordenación territorial, no desde la ley o ley marco de turismo

Ello nos permite establecer una conexión con un acontecimiento normativo y social que afecta a la Unión Europea. Me refiero al Tratado por el que se instituye la Constitución Europea (59). En efecto, ¿qué vinculación tiene el Sexto Programa con la Constitución Europea? Pues bien, la primera y evidente conexión es que ambos instrumentos emanan de los órganos de la Unión. La segunda vinculación, más específica, en relación con el tema de la planificación territorial del turismo, nos lleva a la Parte III del Tratado (*De las políticas y el funcionamiento de la Unión*) y, en concreto, a la Sección 5ª del Capítulo III, referida al medio ambiente. Esta sección incluye dos artículos (el artículo III-233 y el artículo III-234). El primero de ellos establecerá los objetivos que tiene la Unión en materia de medio ambiente, que se centran en los siguientes:

- a) la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- b) la protección de la salud de las personas;
- c) la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- d) el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

Pues bien, si ya c) y d) son implícitamente de utilidad, en el siguiente artículo, en el III-234, se insta una norma de gran relevancia para esta tesis. Me refiero a lo previsto en el segundo apartado del citado precepto, en el que se dice que « (...) el Consejo de Ministros adoptará por unanimidad leyes o leyes marco europeas que establezcan:

- a) medidas esencialmente de carácter fiscal;
- b) las medidas que afecten a:
 - i) *la ordenación del territorio* (60)
 - ii) la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos
 - iii) la utilización del suelo, con excepción de la gestión de residuos;

(59) Bruselas, 13 de octubre de 2004.

(60) La cursiva es mía.

- c) las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

Por consiguiente, asistimos a una idea de globalidad en la ordenación del territorio de la Unión Europea, proyecto que se ha ido gestando sucesivamente en los últimos años.

En efecto la Constitución Europea es la culminación de toda una serie de afirmaciones que se han venido realizando sobre la ordenación del territorio europeo. Recordemos, en este sentido, que el Tratado de Maastricht en su art. 130 S establecía que «el Consejo de Ministros deberá adoptar (...) medidas concernientes a la Planificación Urbana y Regional (...)». Posteriormente, el Tratado de Amsterdam en su art. 175.2 establecería que « (...) el Consejo, por unanimidad, (...), adoptará (...) medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo (...)». Igualmente recordemos lo dispuesto por el Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la cooperación para la ordenación del territorio europeo — Europa 2000+, con el que he empezado el análisis del derecho comunitario o la Resolución adoptada sobre ese documento (COM (94)0354 — C4-0216/95) (61), en la que se establece que « (...) en un espacio sin fronteras, numerosos problemas desbordan el ámbito nacional, como la urbanización de las cuencas de los grandes ríos, de modo que las decisiones de los Estados miembros tiene repercusiones más allá de sus respectivos territorios y que las políticas comunitarias, en particular las políticas estructurales, agraria, medioambiental, de transporte y de redes transeuropeas, tienen un impacto considerable en la evolución del territorio europeo (62) sin que su aplicación responda a una estrategia global» (63), reconociendo asimismo la necesi-

(61) *Diario Oficial* n° C 183 de 17/VII/1995 p. 39.

(62) La cursiva es mía.

(63) Asertos como éste constituyen un auténtico tirón de orejas para aquéllos que en España defienden sin ningún tipo de lógica ni coherencia la división territorial del Estado en 17 pedazos incomunicados y aislados, motivada por luchas de competencias. Recordemos supuestos de hecho producidos en España y de los que ha conocido nuestro Tribunal Constitucional (véase, por ejemplo, la STC 195/2001, de 4 de octubre, sobre un conflicto competencial por los efectos que tenían en territorio asturiano unas obras realizadas en la margen de la ría del Eo, en territorio gallego), provocados por un mal entendimiento y entrecruzamiento entre el concepto de globalidad que integra la definición de ordenación del territorio y la lucha competencial. Parece, por consiguiente, que la necesidad de llegar a un acuerdo entre el ejercicio de las competencias estatales en materias sectoriales y el ejercicio de la competencia global de ordenación del territorio por las Comunidades autónomas, se va a imponer desde el nivel comunitario ante la inminente plasmación de una ordenación territorial europea que requerirá algún mecanismo de coordinación entre el Estado español y su aplicación de la ordenación territorial europea. En este sentido, el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Ordenación del Territorio y cooperación interregional en el Mediterráneo» (*Dia-*

dad de coordinar otras políticas sectoriales, entre ellas el turismo, a la hora de ordenar el territorio (64).

Conectando esta perspectiva global con el sector turístico, la Constitución Europea supone un hito importante en la consagración de una ordenación racional del turismo en el marco de la ordenación territorial. Hablo de consagración pues desde mediados de los años 90 han emanado de la Unión Europea una serie de documentos en materia de ordenación del territorio y del turismo muy interesantes, por cuanto remarcen la necesaria interconexión de la política general y la sectorial para un desarrollo global equilibrado.

* * *

En este marco, destaca la Estrategia Territorial Europea de 1999, de la que ya he apuntado alguna cuestión (en adelante, me referiré a este instrumento con la denominación «Perspectiva Europea de Ordenación Territorial», que es la denominación que tuvo en el proceso hasta su aprobación, o «Estrategia Territorial Europea», designación que se le dio una vez aprobada) (65).

En efecto, con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible y equilibrado del territorio europeo, la Estrategia Territorial propone un marco general para las políticas sectoriales de la Unión Europea y de los Estados miembros.

rio Oficial n° C 133 de 31/V/1995, p. 32), poniendo de relieve la necesidad de una ordenación del territorio europeo, señala que « (...) la ordenación del territorio permite que diversos interlocutores a nivel estatal y regional se pongan de acuerdo sobre un marco global coherente, lo que facilita la cooperación entre ellos y permite que se solucionen determinados problemas que no habrían podido ser resueltos por separado»

(64) En 1965 Enrique SERRANO GUIRADO, en su libro *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, decía que algún día debía llegarse a la planificación de toda la Tierra e incluso de otros planetas, aunque por el momento se conformaba con un plan nacional español. Pues bien, sus ideas de globalidad reverdecen en el seno de la Unión Europea previniéndose un marco global en el que encajen las diferentes políticas sectoriales, de momento, de los territorios que integran la Unión Europea, ente supranacional en crecimiento progresivo en cuanto al número de países que lo integran.

(65) La doctrina jurídica está empezando a interesarse por este proceso de ordenación territorial a nivel europeo. Véase, por ejemplo, Teresa PAREJO NAVAS, *La ordenación territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2004, 476 p.; Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa», cit., 224 y ss.; Jean-Paul PASTOREL, «Réflexions sur l'aménagement du territoire: vers l'intégration «interrégionale» européenne?», *RFDA* 21-2, 2005, 269-278. Me remito también a los interesantes trabajos de profesores urbanistas, reunidos en el número 8 de la *Revista Urban* (2003). Véase, por ejemplo, Andreas FALUDI, «Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI», *Urban* 8, 2003, 19-34; y Antonio SERRANO RODRÍGUEZ, «El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español», *Urban* 8, 2003, 35-54.

bros. No sólo se propone un marco general sino que también una coordinación de las diversas políticas territoriales sectoriales para cumplir con los objetivos de la Comunidad en relación con la sostenibilidad y sus efectos territoriales. Por consiguiente, constituye una referencia para las acciones en relación con el desarrollo del territorio por lo que se refiere al turismo.

Este documento está adquiriendo un protagonismo esencial en la consecución de una ordenación territorial integral y su impacto se deja notar tanto en el seno de la Unión Europea como en los Estados miembros, que están empezando a ajustar sus modelos de planificación territorial a los postulados de este instrumento.

En primer lugar, en relación con el impacto que tiene este documento en la Comisión, puede destacarse el Libro Blanco sobre «gobernanza europea», en el que se establece:

«Se debe afrontar el impacto territorial de las políticas de la UE en aspectos como el transporte, la energía y el medio ambiente. Dichas políticas deben formar parte de una globalidad coherente tal y como se define en el segundo informe sobre cohesión de la UE; es necesario evitar una lógica excesivamente centrada en aspectos sectoriales específicos. Del mismo modo, las decisiones tomadas a nivel local y regional deben ser coherentes con una serie de principios más amplios que sirvan para respaldar un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible dentro de la Unión» (66).

En este mismo sentido, la Estrategia destacará que, a pesar de su carácter no vinculante, los Estados deben tener en cuenta en forma apropiada sus objetivos y opciones políticas a la hora de elaborar su planificación territorial nacional (punto 184).

En segundo lugar, y en conexión con lo anterior, destaca el entusiasmo con el que se están incorporando los postulados de la Perspectiva en algunos Estados miembros de la Unión. Entre ellos sobresalen los casos del Reino Unido e Irlanda. En el caso del Reino Unido, se ha acogido ampliamente lo establecido en la Perspectiva, integrándolo en sus instrumentos de política territorial los cuales, a pesar de no tener carácter vinculante, despliegan unos efectos en la práctica nada desdeñables. En el caso de Irlanda, para acoger eficazmente los postulados de la Perspectiva, se ha abierto un proceso para elaborar una ordenación territorial nacional. Ideas que, trasladadas al caso español, nos abren posibles vías de conexión entre las diferentes ordenaciones territoriales realizadas a nivel autonómico. Así lo contemplaba tempranamente el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en materia de consumidores, en los siguientes términos:

(66) Comunicación de la Comisión. 2001d. *European Governance: A White Paper*. COM (2001) 428. Bruselas.

«El tener competencia, el que todas las CCAA tuvieran eventualmente competencia, no es motivo para hacer la pascua a los usuarios: no es obligatorio que cada una haga un texto diferente. Sería un motivo para esmerarse y superarse y poner en marcha las labores que facilitarían las tareas a los ciudadanos. Repito que no se trata de despojar a nadie, de imponer nada. Formas habrá, si se quiere buscar, de lograr modalidades de colaboración. Lo mismo que se logró para la Ley General el consenso de las dos grandes fuerzas políticas de ámbito nacional, habrá que pensar en un consenso entre las diversas autonomías. Porque además, (...), gran parte de la regulación viene predeterminada por la normativa comunitaria. Y para rematar esta idea he de volver de nuevo al énfasis que quiso introducir el Acta Única Europea en orden a la *aproximación* de las disposiciones legislativas. Pues bien, esta aproximación, lo normal será que se inicie por lo más próximo, es decir, dentro de un Estado, en el que, por otro lado, las diferencias de regulación en este punto no tienen tanto arraigo que digamos» (67).

Decimos, por consiguiente, que desde la Unión Europea se está gestando la idea de establecer un marco general —la ordenación territorial— para el desarrollo de las políticas sectoriales, entre ellas el turismo, que queda consagrado en la norma llamada a encabezar el Derecho Comunitario —la Constitución Europea— al prever la posibilidad de elaborar una ley marco en materia de ordenación del territorio. Esta norma deberá interpretarse de acuerdo con el conjunto del Derecho comunitario y, por ende, de acuerdo con los documentos referidos a la ordenación del territorio y el turismo.

Por consiguiente, la Carta Magna de los Pueblos de la Unión Europea otorga al Consejo de Ministros el poder para proyectar unas líneas básicas en materia de ordenación territorial para la Región Europea, con el fin de la consecución de los objetivos ambientales y territoriales plasmados en la Constitución. Un medio ambiente sano y sostenible se alcanzará, de acuerdo con la visión de la Unión Europea, a través de una ordenación del territorio coordinada básica a nivel europeo mediante una ley. Por lo tanto, el papel que debiera desempeñar el Estado español en materia de ordenación del territorio europeo es el de nexo de las estrategias territoriales europeas y la ordenación del territorio autonómica. Esto es, plantear vías de coordinación de los diferentes esquemas autonómicos para recibir las pautas globales de una ordenación europea del territorio, en la línea que planteaba el profesor MARTÍN-RETORTILLO en materia de consumidores (68).

(67) «Una panorámica de la defensa de los consumidores desde el Derecho administrativo», en *Estudios sobre el Derecho del consumo*, Iberdrola, Bilbao, 1991, 93-94.

(68) «Una panorámica de la defensa de los consumidores desde el Derecho administrativo», cit., p. 94.

Esta ordenación básica del territorio no sólo tenderá a la protección del medio ambiente, sino que significará un auténtico toque de atención, una auténtica norma para la utilización racional de los recursos territoriales (uno de los objetivos de la Unión, como hemos visto más arriba, es la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Como he dicho en otro capítulo de esta tesis, el recurso natural en esencia es el territorio).

* * *

Por consiguiente, planteo la idea de la planificación turística integrada desde la perspectiva de la regulación que establece la Constitución Europea, vinculada con otros documentos que hacen referencia a la ordenación del territorio desde un punto de vista integrado, contemplando, por lo tanto, la ordenación del sector turístico en el marco general. Es importante tener en consideración esta idea pues en la Constitución Europea también se define el papel que va a jugar la Unión en materia de turismo. En efecto, la Parte I recoge en su artículo I-17 la competencia para llevar a cabo acciones de complemento y coordinación de las políticas nacionales en materia de turismo, definiéndose el papel de la Unión en este sector en el artículo III-281 de la Parte Tercera, instituyendo la posibilidad de elaborar una ley o una ley marco en la materia. Veamos cómo se contempla el papel de la Unión en materia de turismo:

«1. La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.

Con este fin, la Unión tendrá por objetivo:

- a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector (69);
- b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

2. La ley o ley marco europea establecerá las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros»

Desde nuestro punto de vista, debemos distinguir la política estrictamente turística con respecto de una política de ordenación territorial integrada que se puede plantear a partir de la ley o ley marco, interpretando los documentos anteriores que se han aprobado en esta materia, como la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, tendentes a definir una

(69) La utilización del término «entorno» en este lugar no tiene, desde mi punto de vista, una connotación ambiental, sino que sería un sinónimo de «contexto», con una predominante vertiente económica.

política territorial integrada. Por consiguiente, si se elabora una ley o ley marco en materia de turismo, ésta debiera obviar los aspectos estrictamente territoriales que, por el contrario, deberían ser adoptados por la ley o ley marco de ordenación del territorio. En caso contrario, se reproducirá en el nivel europeo la misma problemática que tenemos en España.

* * *

Con la entrada en el nuevo milenio, la Unión Europea, a nivel sectorial, está reforzando estas ideas con toda una serie de foros de debate, documentos de trabajo, normas e instrumentos en materia de turismo, todo ello a pesar de la inexistencia, hasta el momento, de una política en la materia.

Así, la idea de integración de la política sectorial de turismo en la global de ordenación del territorio se consagra en los documentos de consulta y de debate emanados del Foro Europeo del Turismo de 2002 (70), titulado «Agenda 21-Sostenibilidad en el sector turístico europeo», así como en otras guías en la materia (71).

El Documento de Debate que se presenta junto a él, establece que el turismo sostenible deberá plantearse en diferentes escalas, la mundial, la nacional, la regional y la local. A escala nacional destaca la relevancia de la incorporación del turismo en los planes nacionales de desarrollo sostenible. Asimismo se señala el lugar privilegiado que debe ocupar la planificación racional del suelo en el ámbito regional para conseguir la sostenibilidad de la industria. Igualmente, en el documento de referencia, la Unión Europea abundará sobre estas ideas al establecer la necesidad de instaurar un enfoque global coherente en materia de ordenación territorial y gestionar y planificar adecuadamente el turismo para evitar que la utilización del suelo con fines turísticos quede exclusivamente unida a intereses de propiedad y construcción, que pueden ser imperativos económicos y políticos no sostenibles. Así se preverá la integración de la política turística en el marco de la ordenación del territorio europeo, representada por la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio. En este sentido, se toma como modelo la Recomendación sobre Gestión Integrada de las Zonas Costeras

(70) Bruselas, 10 de diciembre de 2002.

(71) Obsérvese que en las guías elaboradas en materia de turismo rural, urbano y costero, se hace especial hincapié en la integración, en los planes de urbanismo, del desarrollo de infraestructuras turísticas, de programación de rehabilitación del hábitat del centro de las ciudades, recogida de basuras, programas de protección del litoral, etc. En, *Towards quality rural tourism: Integrated quality management (IQM) of rural destinations*, Luxembourg: Eur-Op, 2000, 154 p.; *Towards quality coastal tourism: Integrated quality management (IQM) of coastal tourist destinations*, Luxembourg: Eur-Op, 2000, 154 p.; *Towards quality urban tourism: Integrated quality management (IQM) of urban tourist destinations*, Luxembourg: Eur-Op, 2000, 168 p.

en la que se consagra el principio de integración de las políticas sectoriales en la general de ordenación del territorio, para la ordenación y protección de los frágiles ecosistemas litorales europeos.

Se va a avanzar en esta línea con un documento específico en materia de desarrollo sostenible del turismo. Me refiero a las Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo en Europa (72), sometido a una amplísima participación ciudadana, invitando a la realización de comentarios a todos aquellos que se interesasen en este documento (las Administraciones de los diferentes Estados comunitarios y extra-comunitarios, empresarios, ONGs y los particulares en general) (73), ofreciéndolo en Internet para su consulta. En base a este documento y a las opiniones depositadas por los distintos interesados en la acción turística sostenible en el marco de la Unión Europea, se ha aprobado la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo) (74).

Fruto de la amplia participación que se ha otorgado al documento, se han introducido modificaciones en las que se ha hecho notar con más fuerza la importancia de una correcta ordenación del territorio en el desarrollo sostenible del turismo.

En este orden de consideraciones, si bien el documento de consulta se iniciaba con una visión muy economicista, y algo confusa, del desarrollo sostenible del turismo, al establecer:

«Definen la sostenibilidad económica del sector turístico los límites de la base de recursos naturales, económicos y sociales, así como los de capacidad de regeneración. El nivel de éxito económico de las actividades del sector determina los beneficios que puede generar el turismo para la sociedad y para el medio ambiente»

Fruto de la participación ciudadana se habrán reformulado estos asertos de una manera más conveniente:

«Los recursos naturales, económicos, sociales y culturales que definen la sostenibilidad económica del sector, no resistirán a una expansión indefinida del turismo europeo. No obstante, mediante estrategias específicas, la actividad turística puede ajustarse para cumplir los requisitos en materia de sostenibilidad»

(72) Comisión Europea. Dirección General de Empresa, Servicios, Comercio, Turismo, Economía Electrónica e IDA. Turismo. Bruselas, 25 de abril de 2003.

(73) Puede comprobarse esta amplia participación ciudadana en el sitio web: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/consultation/index.htm>

(74) Bruselas, 21.XII.2003. COM (2003) 716 final.

nibilidad, afrontar los nuevos retos y necesidades derivados de las tendencias y las actividades turísticas en plena mutación (...) y aumentar los ingresos»

Igualmente la interconexión entre lo territorial y lo turístico, quedará suficientemente reflejada, reconociéndose que la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial constituye una referencia para el desarrollo territorial en el ámbito turístico (p. 9). De la misma manera se establecerá que las actividades deberán tener en consideración los destinos turísticos, promoviendo su desarrollo y gestión sostenibles y una capacidad reforzada de los agentes locales para tener mejor en cuenta la ordenación territorial del turismo (p. 18). Finalmente se señalará que la planificación de los usos de forma integrada y una ordenación territorial eficaz son elementos esenciales para avanzar hacia el turismo sostenible (p. 23).

Por consiguiente, los criterios de la ordenación racional y equilibrada del territorio en su conjunto se introducen derechamente en el ámbito comunitario a la hora de definir criterios sobre una futura política turística europea, en el seno de la política territorial (75) y ello va a tener repercusiones trascendentales en los Estados miembros. Por ejemplo, el Reino Unido, como he comentado, en el proceso de reforma en profundidad de su sistema de planificación territorial, está asumiendo fielmente las indicaciones que se consagraron en materia de ordenación del espacio en la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial, convirtiéndose así en uno de los alumnos aventajados del actual grupo de los 25 (76).

(75) Asimismo también hará referencia a la *Cumbre mundial sobre desarrollo sostenible* celebrada en Johannesburgo, en relación con el llamamiento que se realiza en ella al desarrollo del turismo sostenible.

(76) Véase, en este sentido, la reciente *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, aprobada en el marco global de toda una serie de medidas que está llevando a cabo el Gobierno británico para reformar en profundidad el sistema de planificación territorial de Inglaterra y Gales. Este dato no carece de trascendencia. En efecto, la reforma de los Fondos Estructurales se va a producir a partir de 2006 y la Comisión Europea va a dar asignaciones presupuestarias a programas territoriales que muestran con nitidez la asimilación de los criterios que desde la Unión Europea se quieren implantar en materia de ordenación territorial. Por consiguiente, la Unión Europea va a jugar en materia de ordenación territorial un papel protagonista, por lo que deberemos dar la máxima importancia a la política que se quiere implantar desde Bruselas.