

CONTRASTES Y CONEXIONES DE LA MODERNA CONSIDERACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA (*)

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. — II. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. — III. LOS CONTRASTES CON LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA DESARROLLISTA LEGADA POR EL ESTADO. — IV. LAS CONEXIONES CON LOS VALORES DEL TURISMO HUMANISTA PRIMIGENIO. — V. LA NECESARIA VERTEBRACIÓN DEL TURISMO POR LA ÉTICA AMBIENTAL AUN EN EL CONTEXTO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO. — BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La reciente legislación turística producida por las Comunidades Autónomas proporciona pruebas claras de sus compromisos ambientales. Un medio ambiente bien protegido se considera recurso turístico, otorgándose de esta manera al medio ambiente una valoración propiamente económica, como factor determinante del desarrollo del sector turístico.

Ese planteamiento resulta sorprendente, si se tiene en cuenta que, con absoluta normalidad, nuestras normas y nuestras autoridades han venido admitiendo y aun fomentando la alteración de frágiles ecosistemas en nombre del turismo. La urbanización turística, con sus servicios afectando a las aguas, al aire, al suelo y demás recursos naturales, constituye en muchos casos ejemplo del desastre ambiental, de la falta de consideración de todo valor ajeno al propio desarrollo del sector económico turístico.

Sin embargo, la perspectiva histórica aplicada al fenómeno turístico nos permite también identificar, en los orígenes, un entendimien-

(*) Este trabajo se incluye en el Proyecto de Investigación sobre Derecho Territorial del Consejo Superior de Investigación y Desarrollo de la Diputación General de Aragón, para el período 1999-2001.

to diverso del mismo. Una vinculación inicial del turismo a un mundo de inquietudes intelectuales y éticas muy diferentes de las que sustentaron después el crecimiento turístico.

Resaltar los contrastes y las conexiones que el pasado brinda a las preocupaciones ambientales de la moderna legislación turística es el objeto del presente trabajo. Tras esta introducción, que figura como primer epígrafe, en el segundo se exponen las referencias ambientales de la legislación turística aprobada por las Comunidades Autónomas. En el tercero se resaltan los contrastes con la legislación turística de tipo desarrollista iniciada en la década de 1960. En el cuarto epígrafe, la atención se centra en la conexión con los valores del turismo humanista iniciado en la década de 1920. Por fin, el quinto epígrafe se destina a mantener la idea de la necesaria vertebración del turismo por la ética ambiental, aun en el contexto de las exigencias ambientales que derivan del Derecho comunitario europeo.

II. LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde mediados de la década de 1980, la legislación turística ha comenzado a tener en cuenta la necesidad de vincularse a la protección del medio ambiente. Ello ha sido consecuencia directa de la crisis del tradicional sector del turismo de sol y playa, cuyos elevados precios, no compensados por una mejora de los servicios, determinaron el surgimiento de nuevos mercados competitivos. Alcanzadas las situaciones de mayor gravedad entre 1988 y 1990, fue produciéndose a partir de entonces una lenta recuperación del sector turístico, aunque con fundamentos muy diferentes de los tradicionales.

Los nuevos planteamientos turísticos quedarán plasmados en el llamado Plan Futures, «Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1990-1995)». Este documento estatal opta por potenciar un turismo de calidad, en torno a la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural:

«El desarrollo turístico debe contemplar la conservación y mejora de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social como porque suponen el recurso básico del turismo.»

El valor jurídico del Plan Futures debe limitarse al establecimiento de criterios vertebradores de la política turística. Su efectiva asunción voluntaria corresponde a las Comunidades Autónomas, dado que éstas tienen atribuidas las competencias en materia de turismo (SALGADO, 1996). De ahí la importancia que cabe otorgar a la asun-

ción de los planteamientos del Plan Futures en la Ley de País Vasco de Ordenación del Turismo (1994).

La Ley de País Vasco (1994) inaugura un nuevo planteamiento normativo en la materia que, hasta entonces, había sido objeto de una limitada atención en la legislación de las Comunidades Autónomas, prácticamente circunscrita al establecimiento del régimen sancionador en el ámbito turístico, conforme a las exigencias del principio de legalidad. La Ley vasca contiene la primera regulación general del turismo, comprensiva de las diversas empresas turísticas (dedicadas al alojamiento, la intermediación, la restauración y otras actividades), del estatuto de los usuarios, de las profesiones turísticas y de los mecanismos públicos de planificación, promoción y disciplina del sector.

Pues bien, dentro de ese diseño unitario de la política turística, en el art. 3 de la Ley de País Vasco (1994), se establece como primer objetivo del sector turístico:

«La ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad y la armonización de los servicios, instalaciones y equipos turísticos con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del medio ambiente.»

A partir de ese planteamiento, diversos contenidos de la Ley vasca, desde la regulación relativa a los usuarios hasta la planificación turística, se inspirarán en la finalidad de conciliar el desarrollo del sector con la conservación del medio ambiente. Y las mismas preocupaciones se reflejarán en las sucesivas Leyes de Ordenación Turística aprobadas por las Comunidades Autónomas.

La Ley de Madrid (1995) llega a prever la figura de las Áreas Turísticas Saturadas, en las que se prohíbe, con alcance temporal limitado, la instalación de nuevas empresas turísticas, por tratarse de «áreas, localidades, términos municipales o comarcas que, por exceso de oferta, por desequilibrio manifiesto entre oferta y demanda o por cuestiones medioambientales, no permitan aumento de su capacidad turística, de alojamiento o de cualquier otro tipo» (art. 18).

La Ley de Canarias (1995) que, como es lógico, sitúa dentro de las políticas públicas en lugar preferente a la política turística, contiene abundantes referencias a la calidad ambiental, que se constituye en elemento indisolublemente unido al turismo. Así, incluye entre sus objetivos «la protección del medio ambiente y conservación de la naturaleza, el paisaje y la cultura de Canarias, en cuanto objetos de atracción y recursos turísticos» (art. 1) y precisa que «toda actividad turística deberá salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológi-

geográficas seleccionadas en función del interés turístico, sin ninguna conexión ambiental ni urbanística.

Por último, en el aspecto económico llamaba la atención el peso presupuestario concedido a los servicios del Ministerio de Información y Turismo y aun el conjunto de ventajas fiscales que favorecían el desarrollo turístico.

Hubo, en definitiva, una perfecta conjunción del interés público con el desarrollo del turismo. Mejor sería incluso decir que el mismo desarrollo turístico se convirtió en un interés público preferente, protegido con las técnicas organizativas, legitimadoras y financieras típicas de la intervención administrativa. El turismo se configuró desatendiendo por completo intereses no desarrollistas, porque así lo deseó el poder público, instrumentando en consecuencia los medios necesarios para el logro del objetivo.

Frente a esos planteamientos, conviene destacar el cambio operado por la reciente legislación turística de las Comunidades Autónomas. Aunque se comprenda que, ciertamente, la mera dicción normativa no comporta el efectivo cambio de la realidad, no puede menos de destacarse el contraste con las declaraciones normativas anteriores.

IV. LAS CONEXIONES CON LOS VALORES DEL TURISMO HUMANISTA PRIMIGENIO

Junto al contraste con la ordenación inmediatamente anterior, las nuevas ideas producen también la impresión de que implican en alguna medida la recuperación de las ideas originales en relación con el turismo. Parece como si la legislación autonómica estuviera conectando con algunas líneas estancadas de nuestra Historia, que ahora se recuperan. Igual que en tantos aspectos de la España truncada, la España de los Giner, los Ramón y Cajal, los Cossío y tantos otros, la de la Institución Libre de Enseñanza, la Junta de Ampliación de Estudios y la Residencia de Estudiantes, la España útil y necesaria de los avances y las ideas. Esa España alternativa que tanta sorpresa produce, por ejemplo, cuando la encontramos penetrada de modernas teorías ecológicas entre los siglos XIX y XX, como ha demostrado recientemente CASADO DE OTAOLA (1997). Una España científica que lleva a Odón de Buen desde su Zuera natal al interés por la Oceanografía, o que ofrece la figura pionera e incomprensida de Celso Arévalo, introductor de la Limnología desde su modesto Laboratorio de Hidrobiología de Valencia, o que permite la formación de una Geobotánica avanzada a Emilio Huguet del Villar.

Dentro de esa España alternativa encontramos, en efecto, por contraste con las prácticas de la década de 1960, otro tipo de ideas sobre el turismo, las ideas de un cierto turismo humanista, que cabe considerar como el movimiento turístico primigenio. Movimiento turístico que, en realidad, no llegó a cuajar en un sistema organizado, sino que es más bien el producto de la unión de una serie de elementos presentes en la realidad española desde principios del siglo XX en relación con el turismo.

Destacaría así, en primer lugar, la Comisaría Regia de Turismo (1911), como fórmula organizativa de promoción turística, ágil y poco burocrática. Muy pronto la Comisaría unió su actuación a la defensa del patrimonio cultural, como puede demostrar el ejemplo de la actuación del Marqués de la Vega Inclán (Comisario Regio de Turismo) en la restauración del barrio de Santa Cruz en Sevilla (cuyo exceso de tipismo conectaba entonces, sin embargo, con el ejemplo de las restauraciones promovidas por Violet le Duc).

Junto a los elementos organizativos públicos, interesaría más tener en cuenta la importancia del movimiento asociativo ciudadano, de cara a valorar la introducción real del turismo humanista. Tenemos, así, el ejemplo de Cataluña, donde la Asociación Catalana de Excursiones Científicas (1876) o el Centro Excursionista Catalán (1891) han llegado a formar verdaderas señas de identidad cultural. En el ámbito madrileño, habría que valorar la importancia concedida a la Sierra de Guadarrama, como espacio natural y cultural. La Institución Libre de Enseñanza formó la Sociedad para el Estudio del Guadarrama (1886), que pretendía unir la educación y la investigación científica, con la colaboración de geólogos, zoólogos y botánicos. Ahí está pues la experiencia de ese movimiento, que cabría denominar «guadarramismo», en el que se concibe la excursión como una nueva forma de conocer la naturaleza, con el trasfondo de la preocupación moral por la renovación de la sociedad española.

No sólo las sociedades excursionistas. También las sociedades de turismo propiamente dichas, como el Sindicato de Iniciativa y Propaganda de Aragón (1925). Al margen de sus actividades variadas vinculadas al regionalismo regeneracionista, el SIPA siempre ha manifestado un entendimiento cultural del turismo, que le ha permitido ser cuna de sociedades de montañeros o fotografía.

Con la imagen de este tipo de antecedentes, que tienen amplias manifestaciones, como pone de relieve toda la literatura de viajes (GÓMEZ MENDOZA y ORTEGA CANTERO, 1988), se comprenden mejor los compromisos ambientales de la moderna legislación turística. Da

la impresión de que las Comunidades Autónomas están recuperando una de las líneas truncadas de la Historia de España.

V. LA NECESARIA VERTEBRACIÓN DEL TURISMO POR LA ÉTICA AMBIENTAL AUN EN EL CONTEXTO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

La constatación del interés legislativo autonómico por el medio ambiente no permite hablar de una plena asunción de las necesidades de tutela ambiental en el turismo. Con frecuencia, se tiene la impresión de que el sector turístico se ha interesado por los problemas ambientales sin auténtica convicción, buscando simplemente una tabla de salvación que permita recuperar adecuados resultados económicos. Tales planteamientos están muy probablemente destinados al fracaso, bajo la óptica de los compromisos ambientales. Es más, los estudios científicos demuestran que una buena parte del éxito de las formas de turismo alternativo es debida exclusivamente a la crisis del litoral (CALLIZO, 1995). Ello explica que en cuanto surgen síntomas de superación de la crisis turística (p. ej., la incidencia de factores como el fundamentalismo religioso, que limita el crecimiento del turismo de sol y playa en el Mediterráneo árabe), tiendan a revivir los planteamientos del desarrollismo turístico.

Frente a la eventual reviviscencia de esos planteamientos puramente desarrollistas del turismo, conviene tener presentes las implicaciones que para el turismo impone el Derecho comunitario europeo. Desde el Acta Unica Europea (1986), el nuevo capítulo sobre medio ambiente del Tratado CEE incluyó el art. 130 R.2, estableciendo que «las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la defensa y en la realización de las demás políticas de la Comunidad». De esta forma, se incorporaba al Tratado CEE una configuración dual del medio ambiente: por un lado, el medio ambiente directamente protegido en la específica política ambiental y, por otro lado, el medio ambiente cuya tutela es considerada como un objetivo vinculante para todas las políticas públicas. Ese carácter bifronte del medio ambiente conlleva una enorme capacidad transformadora de todas las políticas públicas. De ahí que, en la reforma del Tratado CEE acordada en Amsterdam (1992), el contenido del citado art. 130 R.2 desapareciera del capítulo de medio ambiente, pasando al art. 6 del Tratado CEE (versión consolidada), en la parte de principios generales. Ese art. 6 continúa estableciendo la necesaria integración de las exigencias de protección ambiental en todas las políticas comunitarias, «en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». El desarrollo sostenible es pues el concepto que sintetiza la necesaria

consideración de intereses económicos y ecológicos en la conformación de las políticas públicas, incluido el turismo.

Ahora bien, si la anterior argumentación permite concluir la necesaria vinculación ambiental del sector turístico, conviene asimismo considerar que los ejemplos buscados en el pasado ponen de relieve la existencia de unas bases éticas del turismo humanista. Sin ellas los compromisos ambientales y culturales enunciados en la legislación no llegarán a ser una realidad. Al mismo tiempo, esas bases éticas tienen que proporcionar criterios adecuados para no abandonar el turismo social que, aunque sea un resultado indirecto, es un resultado altamente apreciable del desarrollo turístico.

BIBLIOGRAFÍA

- CALLIZO SONEIRO, Javier (1995): «Potencialidades turísticas de las áreas interiores. Conflictos y cautelas» en M. VALENZUELA (coord.), *Los turismo de interior. El retorno a la tradición viajera. Actas de las IV Jornadas de Geografía del Turismo*, Universidad Autónoma de Madrid, págs. 17-59.
- CASADO DE OTAOLA, Santos (1997): *Los primeros pasos de la ecología en España*, Madrid, MAPA, 529 págs.
- GÓMEZ MENDOZA, Josefina y ORTEGA CANTERO, Nicolás (eds.) (1988): *Viajeros y paisajes*, Madrid, Alianza, 174 págs.
- HERRÁIZ SERRANO, Olga (1997): «Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística», en J. Tudela, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, págs. 7-71.
- MARTÍN MATEO, Ramón, MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo y VILLAR PALASÍ, José Luis (1970): «Aspectos jurídico-administrativos del turismo», en *Primer Congreso italo-español de profesores de Derecho administrativo*, Madrid, págs. 29-51.
- SALGADO CASTRO, Alfonso (1996): «La distribución de competencias en materia de turismo», en esta REVISTA núm. 9, págs. 319-335.
- SOCÍAS CAMACHO, Joana (1998): «Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares», en esta REVISTA núm. 13, págs. 197-234.