

# EL TURISMO SOSTENIBLE COMO FACTOR DE DESARROLLO ECONOMICO EN EL MARCO DE LA UNION EUROPEA<sup>1</sup>

CARLOS FRANCISCO MOLINA DEL POZO  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Catedrático Jean Monnet “ad personam” de Derecho Comunitario*  
Universidad de Alcalá

Resumen: El turismo es uno de los sectores más importantes y en plena expansión de la economía mundial y de la Unión Europea. Muestra de esto son las cifras que alcanza España. Así en 2007, visitaron el país 59,2 millones que significo un volumen de ingresos de 49.946 millones de euros. Pero si bien el turismo es un sector que se presenta como una relevante actividad económica, también es cierto que esta misma actividad puede producir impactos territoriales y medioambientales muy negativos, dañando paradójicamente los mismos recursos que constituyen su principal activo. De esta manera, resulta clave para su futuro desarrollo encontrar soluciones eficaces, con objeto de alcanzar su máxima sostenibilidad. Tal es el caso, como lo veremos, del “turismo sostenible”, que constituye un gran reto económico para el futuro desarrollo de la Unión.

Palabras clave: turismo sostenible, desarrollo regional, economía, Unión Europea

Abstract: The turism industry is one of the most important and in full expansion of the world economy and the European Union. A example of that is the Spain . In 2007, 59,2 millions of people visited this country, representing an income of 49.946 millions euros. But even if the turism’s sector constitutes a notable economy activity, is also true that this activity can also produce some negatifs territorial and environmental impacts, damaging paradoxically his principal activ. For its futur development, it’s

<sup>1</sup> El autor quiere manifestar su agradecimiento a **Ronan Ciréface** (ronancireface@yahoo.fr), Investigador de la Cátedra Jean Monnet, por su importante labor en la preparación de este trabajo.

necessary to find efficient solutions, in order to get a maximum sustainability. This is the case of the “sustainable tourism”, which constitutes a big economic aim for the future development of the European Union.

Keywords: sustainable tourism, regional development, economy, European Union

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. EL TURISMO SOSTENIBLE: ANTECEDENTES, PRESENTE Y FUTURO DEL CONCEPTO. 1. Antecedentes y significado del concepto: medio ambiente y turismo. 2. Bases de la futura política comunitaria de turismo sostenible. III. EL TURISMO SOSTENIBLE COMO MEDIO DE ORDENACION ECONOMICA DEL TERRITORIO EUROPEO. 1. El concepto europeo de ordenación del territorio. 2. Entre la ordenación del territorio y el desarrollo económico: la ordenación turística. 3. El turismo sostenible como impulsor económico de otras políticas comunitarias. IV. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCIÓN

“Es fundamental garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo europeo, tanto para contribuir al desarrollo sostenible a escala europea y mundial, como para la viabilidad, el crecimiento continuo, la competitividad y el éxito comercial de este sector de gran importancia económica. Los retos que debe afrontar un turismo europeo sostenible están relacionados tanto con los modelos de consumo, especialmente la estacionalidad y los viajes turísticos, como con los modelos productivos, es decir la oferta y los destinos turísticos. Un comportamiento turística sostenible y una buena gobernanza pública y privada son fundamentales para modificar los modelos turísticos insostenibles<sup>2</sup>”.

Puede afirmarse que el turismo es uno de los sectores más importantes y en plena expansión de la economía mundial y de la Unión Europea. Por ejemplo, en 2003, España alcanzaba un número de entrada

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – *Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo* - COM (2003) 716 Final; no publicada en el Diario Oficial (SEC 2003/1295), página 3.

de turistas de casi 52,5 millones y un volumen de ingresos por turismo que ascendió a la cifra de 36.870,9 millones de euros. En 2007, el número de entrada de turistas era de 59,2 millones y el volumen de ingresos por turismo ascendió a 49.946 millones de euros. En cuanto al número de asalariados que trabajaron en actividades propias del sector turístico, representaba en 2003 un millón y medio de personas (10,9% del total de los asalariados en España), mientras que en 2006 ascendió casi a 3 millones de personas (12,4% del total de los asalariados)<sup>3</sup>. Es más, el sector turístico supero el 11% del PIB de la economía española, presentando un efecto multiplicador del 1,7 sobre el sistema económico.

De esta manera, podemos fácilmente entender los objetivos de la Unión Europea para este sector:

“Puede contribuir en gran medida al logro de los objetivos de mantener unos niveles elevados y estables de crecimiento económico y de empleo, un progreso social que reconozca las necesidades de cada uno, una protección eficaz del entorno y un uso prudente de los recursos naturales. Para salvaguardar esta posición a escala mundial y de la Unión, los agentes del sector deben cuidar la base sobre la que se sustenta el turismo<sup>4</sup>”.

En esta óptica, es relevante la constatación que hace la Comisión: “Los recursos naturales, económicos, sociales y culturales que definen la sostenibilidad económica del sector, no resistirán a una expansión indefinida del turismo europeo<sup>5</sup>”. Por tanto, es necesario buscar soluciones adaptadas: “No obstante, mediante estrategias específicas, la actividad turística puede ajustarse para cumplir los requisitos en materia de sostenibilidad, afrontar los nuevos retos y necesidades derivados de las tendencias y las actividades turísticas en plena mutación y aumentar los ingresos<sup>6</sup>”.

Es decir, no hay dudas en el hecho de que el turismo se presenta como una relevante actividad económica, pero también es claro que, en ocasiones, puede producir impactos territoriales y medioambientales negativos, dañando, paradójicamente, los mismos recursos que constituyen uno de los principales activos del producto turístico.

<sup>3</sup> Estos datos están disponibles en la página Web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y especialmente en la del Instituto de Estudios Turísticos ([www.iet.tourspain.es](http://www.iet.tourspain.es)), y más especialmente en el Informe *El Turismo español en cifras* (2007).

<sup>4</sup> COM (2003) 716 Final, doc. cit., pág. 4.

<sup>5</sup> COM (2003) 716 Final, doc. cit., pág. 4.

<sup>6</sup> *Ibidem*, Pág. 4.

En este sentido y como pone de manifiesto algún autor:

“Los problemas derivados de una excesiva saturación urbana, del incremento de la densidad de población, de la insuficiencia de infraestructuras, equipamientos y de prestación de servicios, del deterioro de los recursos naturales y del paisaje, que se vienen produciendo en numerosas zonas literales, y que ya comienzan a ser perceptibles también en determinadas zonas rurales, presentan un peligro cierto de degradación de ciertos destinos cuyo excesivo éxito puede, precisamente, contra las perspectivas de rentabilidad sostenida del propio sector turístico<sup>7</sup>”.

Pues bien, parece lógico entonces una acción pública ordenadora de los recursos que constituyen la base y el sustento de las actividades desarrolladas por el sector turístico. En esta línea, la Comisión Europea sugiere el fomento de la contribución coherente y eficaz de políticas comunitarias y de medidas complementarias en materia de turismo; la participación activa en procesos internacionales y mundiales; la práctica y fomento de los principios de buena gobernanza; así como el apoyo a los agentes nacionales, regionales y locales, tanto públicos como privados, a la hora de asumir sus responsabilidades en materia de sostenibilidad de la producción turística.

En consecuencia, vamos a analizar a continuación el concepto y el significado del “turismo sostenible” (§1), y su actuación como medio de fomento de otras políticas comunitarias (§2).

## II. EL TURISMO SOSTENIBLE: ANTECEDENTES, PRESENTE Y FUTURO DEL CONCEPTO

Según la Real Academia Española, “sostenible” significa “dicho de un proceso: que puede mantenerse por sí mismo como lo hace, por ejemplo, un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes”. Aplicándolo al desarrollo sostenible, podemos destacar la definición siguiente de la Comisión del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas: “Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs<sup>8</sup>”. Por tanto, la correlación entre turismo y desarrollo sostenible es

<sup>7</sup> SOLA TEYSSIERE (2005): 269.

<sup>8</sup> Definición destacada por primera vez en el Informe Our Common Future de 1987 (Informe *Bundtland*), presentado por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

muy clara: es necesario un turismo que sea capaz de “atender a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a las suyas propias”. De esta manera, vamos a analizar en primer lugar los antecedentes y el significado del concepto de turismo sostenible (1) y en segundo lugar fijar las bases de lo que será en un futuro próximo la política comunitaria del turismo europeo (2).

### 1. Antecedentes<sup>9</sup> y significado del concepto: medio ambiente y turismo

La idea de sostenibilidad es bastante reciente. Pero su influencia ha sido inmensa tanto en el plano político, como en el social o en el científico. Fruto de eso es que hoy en día, tanto en el plano internacional (Naciones Unidas), como europeo, es necesario basarse en este principio de desarrollo sostenible para actuar en variados ámbitos de actividad, tales como, entre otros, los transportes, la construcción, la energía, o propiamente el turismo.

Como ya hemos señalado, será el Informe Brundtland de 1987 al que define por primera vez el desarrollo sostenible. No obstante, este concepto será institucionalizado gracias a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, y ello especialmente a través de la Agenda 21<sup>10</sup>. En concreto, a partir del referido Informe, será necesario integrar el medio ambiente y el desarrollo a nivel de las políticas de planificación y gestión<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Sobre la evolución del derecho ambiental europeo, podemos citar, entre otros: ALONSO GARCIA (1993); CHITI, (2002); GARCIA URETA (2006); KRAMER (1999); MASELET (1997); MOLINA DEL POZO (2002) y finalmente PAREJO ALFONSO (2000).

<sup>10</sup> Conferencia celebrada los 3-14 de junio de 1992, en la cual se adoptó la Agenda 21 (texto completo en inglés en [www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm](http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm)).

<sup>11</sup> Así, según el Capítulo 8, parte 3 del Agenda 21, “El objetivo general consiste en mejorar o reestructurar el proceso de adopción de decisiones, de manera que se integre plenamente en él el examen de las cuestiones socioeconómicas y relativas al medio ambiente y se logre una participación más amplia del público. Sobre la base de que los países determinarán sus propias prioridades de conformidad con sus condiciones, necesidades, planes, políticas y programas nacionales, se proponen los objetivos siguientes: a) realizar un examen nacional de las políticas, estrategias y planes económicos, sectoriales y del medio ambiente para lograr la integración gradual de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo; b) fortalecer las estructuras institucionales a fin de permitir la plena integración de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones; c) crear o mejorar mecanismos para facilitar la participación de organizaciones, grupos y particulares interesados en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones; d) establecer procedimientos determinados a nivel interno para integrar las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en el proceso de adopción de decisiones”.

La respuesta será inmediata por parte de la Comunidad Internacional, pudiendo reseñarse de manera destacada al caso de la Unión Europea, la cual va a incluir, en el Tratado de Maastricht del mismo año, dentro de sus objetivos “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible” (artículo B). Igualmente, el antiguo artículo G del Tratado de las Comunidades Europeas se transformó para incluir como misión de la Unión “promover (...) un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”.

De esta manera, la adopción del V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>12</sup> va a permitir la proclamación oficial de la necesidad de integrar la defensa del medio ambiente en las políticas sectoriales de la Unión, seleccionando cinco sectores básicos de aplicación prioritaria de la política de desarrollo sostenible, “elegidos por su potencial impacto ambiental”: Industria, Energía, Transporte, Agricultura y Turismo.

Así, pues, por primera vez, la Comisión reconoce que las consideraciones ambientales tienen que ser tenidas en cuenta al hacer mención del sector turístico. De este modo, y tras considerar que el turismo es uno de los sectores fundamentales para el desarrollo sostenible, el Programa cita tres principales acciones, consideradas como prioritarias: el intercambio de información periódico sobre las repercusiones en el medio ambiente de las prácticas turísticas; el apoyo a las llamadas de sensibilización para la promoción de la explotación de los recursos turísticos que no perjudiquen el medio ambiente; y el fomento de la incorporación de cuestiones sobre “medio ambiente y turismo” en los acuerdos internacionales. Tras la revisión en 1998<sup>13</sup> del Programa, otros objetivos serán añadidos tales como: promover la aplicación de prácticas correctas innovadoras en el ámbito del desarrollo del turismo sostenible, o bien garantizar que los Fondos Estructurales aporten una contribución a las formas sostenibles de turismo.

En 1993, la Organización Mundial del Turismo (en adelante OMT), organismo perteneciente, como es bien sabido, a las Naciones Unidas,

<sup>12</sup> Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, del 1 de febrero de 1993.

<sup>13</sup> Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 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”* (DÓ L 275, de 10 de octubre de 1998, página 1/13).

va a definir el concepto de desarrollo turístico sostenible de la manera siguiente:

“El desarrollo sostenible 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. 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<sup>14</sup>”.

Partiendo de esta base, puede afirmarse que el turismo sostenible va a conocer un gran impulso y las iniciativas en su favor van a desarrollarse enormemente.

En este orden de ideas, la primera iniciativa que se desarrolla será la firma por más de 80 autoridades locales europeas y 253 representantes de organizaciones internacionales, gobiernos nacionales, centros científicos, consultores y particulares el 27 de mayo de 1994, de la Carta de Aalborg sobre Ciudades Sostenibles. En concreto, y partiendo del documento de la Conferencia de Río, las ciudades, poblaciones menores y unidades territoriales de Europa se comprometen a participar en las iniciativas locales del Programa 21 y a desarrollar programas a largo plazo hacia un desarrollo sostenible<sup>15</sup>.

En 1995 en Lanzarote se celebró la I Conferencia Mundial del Turismo Sostenible. El resultado fue la elaboración de la Carta del Turismo Sostenible, cuyos dieciocho principios tratan de establecer los fundamentos para una estrategia turística mundial basada en el desarrollo sostenible. La idea clave es que mediante la mencionada Carta, el desarrollo turístico “ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales” (punto 1). De esta manera, la Carta de Lan-

<sup>14</sup> *Tourism the year 2000 and beyond qualitative aspects*, OMT, 1993.

<sup>15</sup> Según el punto I.3 de la Carta, “Nosotras, ciudades, estamos convencidas de que la ciudad es, a la vez, la mayor entidad capaz de abordar inicialmente los numerosos desequilibrios arquitectónicos, sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno y la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible. Puesto que todas las ciudades son diferentes, debemos hallar nuestras propias vías hacia la sostenibilidad. Integramos los principios de sostenibilidad en todas nuestras políticas y haremos de nuestras fuerzas respectivas la base de estrategias adecuadas a nivel local”. Para un ejemplo concreto de desarrollo urbanístico en el seno de la Unión Europea (España), véanse BAS-SOLS COMA (2000).

zarote supone la aceptación definitiva de los lazos de sostenibilidad, la conservación y el desarrollo de los recursos, así como el papel central del turismo para el desarrollo de las localidades<sup>16</sup>.

Entre 1995 y 2002 las iniciativas internacionales se multiplicaron. Entre otras, podemos destacar las siguientes: la adopción en 1996 de la "Agenda 21 para la Industria Turística: Hacia un Desarrollo Sostenible" por la OMT, el Consejo Mundial de los Viajes y Turismo y el Consejo de la Tierra; la celebración en 1997 de la Conferencia Internacional de Ministros de Medio Ambiente sobre Diversidad Biológica y Turismo; la propuesta conjunta en 1999 durante la Reunión de Malta de las delegaciones españolas y griegas sobre el turismo sostenible en la Cuenca Mediterránea; la celebración del 19 al 30 de abril de 1999 de la séptima sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas sobre el turismo exclusivamente; la aprobación el mismo año de un Código Ético Mundial para el Turismo durante la Asamblea General de la OMT; y finalmente en 2000, a instancias del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de la UNESCO y de la OMT, la presentación de una iniciativa de los tour operadores para el desarrollo de un Turismo Sostenible, diseñado por el propio sector empresarial.

Por su parte, en el ámbito comunitario también se va a desarrollar la idea de una política sobre el turismo europeo<sup>17</sup>, pero será sobre todo el medio ambiente quien va a encontrar una nueva perspectiva. En concreto y tras la reforma del Tratado de Maastricht operado por el Tratado de Ámsterdam<sup>18</sup>, se establece como uno de los nuevos objetivos de la Unión

"promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado" (artículo 2).

Y el nuevo Título XIX hace referencia al medio ambiente (artículos 174 a 176).

<sup>16</sup> En este sentido, el segundo principio es muy explícito: "El turismo tendrá que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano".

<sup>17</sup> Véanse el punto B de este trabajo.

<sup>18</sup> Tratado firmado el 2 de octubre de 1997; entró en vigor el 1 de mayo de 1999.



Por tanto, con esta reforma se exige la incorporación de criterios a favor del medio ambiente en todas las políticas comunitarias<sup>19</sup>. Fruto de esta nueva exigencia será una Comunicación de la Comisión Europea en 1998<sup>20</sup>, quien va a elaborar criterios prácticos para introducir el medio ambiente en todas las políticas comunitarias. La consecuencia directa será la adopción de toda una serie de Comunicaciones de la Comisión en las cuales se analizan las repercusiones sobre el medio ambiente de un conjunto de actividades muy diversas<sup>21</sup>.

El Sexto Programa Comunitario en materia de Medio Ambiente, adoptado en 2001<sup>22</sup>, va a insistir en esta necesidad de integración ambiental dentro de las otras políticas comunitarias. Concretamente, podemos destacar tres principios fundamentales, que tienen que ser cumplimentados en la aplicación de la política comunitaria de medio ambiente: la necesidad de acciones preventivas; el nivel de acción adecuado según la naturaleza de la contaminación; y la responsabilidad de quien contamina.

Es interesante destacar aquí, como peculiaridad de los Programas de Acción de la Unión Europea, que la adopción de un nuevo Programa no deroga el Programa anterior. Por lo contrario, el nuevo Programa complementa el Programa anterior. Por tanto, con la adopción del Sexto Programa, el turismo (punto clave del Quinto Programa) se ve reforzado en su vertiente ambiental.

Por otra parte, conviene aludir en este momento al hecho de que, en el año 2002 se celebró en Johannesburgo la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible<sup>23</sup>. Concretamente, se vuelve a repetir que es necesario “lograr la mejor integración de políticas y coherencia en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible”. Igualmente,

<sup>19</sup> Así, según el artículo 6 Tratado Ámsterdam, “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad”.

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión, de 27 de mayo de 1998, *Colaboración para la integración – Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea*, COM (1998) 333 (no publicada en el Diario Oficial); presentada durante el Consejo Europeo de Cardiff, celebrada los 15 y 16 de junio de 1998.

<sup>21</sup> Por ejemplo, entre otras, podemos citar las Comunicaciones siguientes: COM (97) 0592 final, *Medio ambiente y empleo: hacia una Europa sostenible*; COM (98) 0571 final, *Consolidación de la integración medioambiental en la política energética comunitaria*; COM (98) 0716 final, *Política común de transportes – movilidad sostenible: perspectivas*; COM (99) 0263 final, *El mercado único y el medio ambiente*; etc.

<sup>22</sup> COM (2001) 31 final, de 24 de enero de 2001, *Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos* (DO C 154E, de 29 de mayo de 2001, Pág. 218/225).

<sup>23</sup> Del 26 de agosto al 4 de septiembre.

durante esta Cumbre, la OMT presentó la iniciativa “Turismo y reducción de la pobreza”, en la cual se establece que el turismo es generador de riqueza “para la persona, para la familia, para la comunidad y para el mundo entero”.

Un año más tarde en Djerba (Túnez) se celebró la Primera Conferencia Internacional sobre Cambio Climático y Turismo<sup>24</sup>, en la cual se estableció que el sector turístico puede ayudar a luchar contra el cambio climático. La Segunda Conferencia tuvo lugar en Davos (Suiza) en octubre de 2007. Concretamente, durante estas Conferencias, se reconoció la necesidad de una estrategia a largo plazo para que el sector turístico reduzca las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, se instó a la adopción urgente de un conjunto de políticas para alentar el turismo sostenible y formas de viaje que tengan en cuenta la respuesta al cambio climático.

En este mismo orden de ideas, cabe señalar que el Presidente de la OMT, Francisco Frangialli, presentó un discurso durante la Conferencia Internacional de Bali (Indonesia) sobre el Cambio Climático, organizada en diciembre de 2007 por las Naciones Unidas. En dicha presentación, planteó claramente los nuevos objetivos que el turismo tendrá que afrontar en el futuro:

“(…) La Comunidad turística no va a eludir sus responsabilidades: participará en el esfuerzo conjunto encabezado por las Naciones Unidas (...). Los miembros de la OMT convinieron en que no debían tratar de soslayar la cuestión, argumentando que la contribución de las actividades de los viajes y del turismo a la emisión de gases de efecto invernadero se limita al 5 por ciento del total, la mitad derivada del transporte aéreo de pasajeros (...). Pueden contar con nosotros. Estamos dispuestos a cargar con nuestra parte”. Pero no obstante, “No olviden nunca que el turismo genera riqueza, crea empleo y contribuye a reducir la pobreza. Quienes dicen “no viajen lejos de sus hogares y eviten tomar el avión, para ahorrar varias toneladas de emisiones de carbono”, deberían pensarlo dos veces. Porque esos viajes largos conducen con frecuencia a los países donde viven los pueblos más desfavorecidos del planeta que, como sabemos, serán las primeras víctimas del calentamiento. Estas comunidades, como Bali, serían

<sup>24</sup> Del 9 al 11 de abril de 2003.

víctimas por partida doble si se las privara también de la aportación económica del turismo (...)”<sup>25</sup>.

Resulta ser algo evidente que podemos afirmar el hecho de que turismo y sostenibilidad (o más globalmente medio ambiente) van juntos. Es ahora imprescindible tener en cuenta este principio esencial del siglo XXI, la sostenibilidad, en cualquier política. Como lo señala un estudio de la OMT, “Para el nuevo desarrollo turístico el requisito de ser sostenible será más que nunca decisivo”<sup>26</sup>.

## 2. Bases de la futura política comunitaria de turismo sostenible

Si hablamos en términos estrictamente jurídicos, no existe una competencia comunitaria en materia de turismo, y ello aunque el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea habla de “medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo” (artículo 3.1.u TCE). Tratándose únicamente de “medidas”, la creación de una política estricta de turismo parece ser excluida.

No obstante, hay que tener claro el hecho de que una falta de competencia explícita no implica ninguna acción por parte de la Unión. Esta observación se pudo comprobar en su tiempo con la actuación comunitaria en materia de medio ambiente. Efectivamente, aunque la Unión carecía totalmente de competencia, utilizó el artículo 95 TCE, quien establece que para alcanzar los objetivos fijados en el artículo 14 TCE, y especialmente el objetivo del funcionamiento del mercado interior, la Unión puede actuar en virtud de una competencia implícita que tiene de los Tratados.

Justamente, en una Resolución de 1983, el Consejo vino a fijar que una acción comunitaria en materia de turismo contribuye a la realización de los objetivos de integración definidos en el artículo 2 TCEE, “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas, en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, así como unas relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Extracto de la intervención de Francesco Frangialli, el 12 de diciembre de 2007 a Nusa Dua (Bali, Indonesia) con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (texto completo en la página [http://www.unwto.org/climate/current/sp/pdf/CC\\_Broch\\_DavBal\\_memb\\_bg.pdf](http://www.unwto.org/climate/current/sp/pdf/CC_Broch_DavBal_memb_bg.pdf)).

<sup>26</sup> OMT (2008): *Turismo: panorama 2020*.

<sup>27</sup> Véanse la actualización con el artículo 2 TCE.

Por el momento, la Unión no ha utilizado ninguna competencia “implícita” para establecer una política común de turismo, pero sí existen varias medidas claves para orientar a los Estados miembros. Esas medidas se recogen en una serie de textos pertenecientes a otras políticas comunitarias, pero el vínculo de estas políticas con el turismo parece evidente. Especialmente, cabe subrayar que con la Estrategia de Lisboa, que veremos más adelante, el turismo está totalmente integrado a la actuación comunitaria sobre el crecimiento económico y el empleo. Por tanto, siempre que existe un texto comunitario vinculante para los Estados miembros sobre estos temas, el turismo será igualmente afectado.

Para concluir sobre esta competencia comunitaria, cabe señalar que, sin perjuicio de estas medidas dispersas, la idea de realizar una verdadera política comunitaria en materia de turismo se está desarrollando cada vez más en las altas esferas europeas. Así, cabe mencionar la publicación por la Comisión Europea en 2003 de las “Orientaciones básicas sobre la sostenibilidad del turismo europeo<sup>28</sup>”. Pero sobre todo, la adopción de una verdadera política parece cada vez más cerca desde la publicación de dos textos en 2006 y 2007: “Una nueva política turística de la UE: Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo<sup>29</sup>” y “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo<sup>30</sup>”. Analizaremos estos textos más adelante.

Históricamente, podemos decir que la Unión Europea (más precisamente la Comunidad Europea) se preocupa por primera vez del turismo en 1982 con la publicación de una Comunicación titulada “Primeras orientaciones para una política de turismo<sup>31</sup>”. En esta se establece claramente la “gran importancia económica del turismo”, y se afirma la necesidad de la “salvaguarda del patrimonio natural y cultural europeo”. La consecuencia, tras el dictamen del Parlamento Europeo<sup>32</sup> y del Comité Económico y Social<sup>33</sup>, será una Resolución del Consejo en 1984, quien establecerá como objetivo “favorecer la cooperación sobre el turismo entre los países que integran la Comunidad, sin olvidar el efecto nefasto

<sup>28</sup> COM (2003) 0716, del 21 de noviembre de 2003 (no publicada en el Diario Oficial).

<sup>29</sup> COM (2006) 134, del 17 de marzo de 2006 (no publicada en el Diario Oficial).

<sup>30</sup> COM (2007) 621, del 19 de octubre de 2007 (no publicada en el Diario Oficial).

<sup>31</sup> COM (82) 385, Comunicación de la Comisión, del 14 de julio de 1982, Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 4/1982.

<sup>32</sup> DOCE, C10, del 16 de enero de 1984.

<sup>33</sup> DOCE, C385, del 31 de diciembre de 1983.

que un turismo concentrado en una misma época y en lugares concretos puede ejercer sobre el medio ambiente<sup>34</sup>”.

La preocupación por el tema del turismo será aún mayor tras la integración en la Unión de países como Grecia, España o Portugal a mediados de los años ochenta, lo que hará imprescindible establecer una “Acción comunitaria” en este sector<sup>35</sup>. En concreto, podemos citar como objetivos claves los siguientes: facilitar el turismo dentro de la Comunidad; distribuir mejor el turismo en el tiempo y en el espacio; orientar mejor las intervenciones de los instrumentos financieros comunitarios; proteger e informar mejor a los turistas; mejorar el contexto de trabajo de las profesiones turísticas; y conocer mejor la problemática del sector y organizar la consulta y la cooperación.

El año 1990 fue declarado por el Consejo de Ministros de la Comunidad “Año Europeo del Turismo<sup>36</sup>”. Como objetivo clave podemos mencionar el de “fomentar un mejor reparto estacional y geográfico del turismo, respetando la calidad del medio ambiente, en particular, incitando al escalonamiento de las vacaciones y al desarrollo de alternativas al turismo de masas, de nuevos destinos y de nuevas formas de turismo”. Se trata, pues, de la determinación de una serie de premisas al futuro turismo sostenible.

Dos años más tarde se aprobó un Plan de Acciones Comunitarias a favor del turismo<sup>37</sup>. Con una duración de tres años (1993 a 1996), este Plan establecía once medidas concretas en relación con el turismo. Pero, en cualquier caso, estas medidas deberían ser “aptas para conservar y proteger la calidad del medio ambiente natural así como el patrimonio cultural” y deberían respetar “la integridad de las poblaciones locales”.

Tras la publicación del V Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente se aprobó en 1995 el Libro Verde en materia de Turismo<sup>38</sup>, en el cual se planteó la necesidad de integrar el concepto de desarrollo sostenible, mediante la mejora de la gestión de los recursos naturales y culturales, en las políticas de promoción y desarrollo del sector. No obstante, y como fue señalado el Comité Económico y Social, cabe mencionar de

<sup>34</sup> Resolución del Consejo, del 10 de abril de 1984 (DOCE, C115, del 30 de abril de 1984).

<sup>35</sup> Comunicación de la Comisión, del 31 de enero de 1986, “Acción comunitaria en el sector del turismo”, Boletín de las Comunidades Europeas, Suplemento 4/1986.

<sup>36</sup> Decisión 89/46/CEE, del 21 de diciembre de 1988, relativa a un programa de acciones para el Año Europeo del Turismo, DOCE L17, del 21 de enero de 1989.

<sup>37</sup> Decisión del Consejo 92/421/CEE (DOCE L231, del 13 de agosto de 1992).

<sup>38</sup> Comunicación de la Comisión, El papel de la Unión en materia de turismo. Libro Verde de la Comisión, COM (95) 97 final, Bruselas, 4 de abril de 1995.

nuevo el hecho de que la falta de fundamento jurídico suponía, y supone todavía, un freno a la política turística comunitaria. Por eso, el Comité propuso, durante la reunión informal de los Ministros de Turismo celebrada el 15 de abril de 1994 en Atenas, la incorporación al Tratado de un nuevo título en el que se subrayara la necesidad de establecer una verdadera coordinación entre la política comunitaria y la política llevada a cabo por los Estados miembros en el sector turístico.

También, cabe hacer referencia a la propuesta de la Comisión para establecer un Programa Plurianual a favor del turismo europeo. Titulado *Philoxenia*, este Programa no fue aprobado pero sus objetivos marcaron una nueva época en el desarrollo de una política comunitaria<sup>39</sup>.

El inicio de esta nueva etapa en el turismo europeo puede fijarse en marzo de 2000, con la adopción de la denominada “Estrategia de Lisboa” durante el Consejo Europeo de Lisboa. El objetivo de los Jefes de Estado y de Gobierno era muy claro: hacer de la Unión Europea la economía más competitiva del mundo y alcanzar el pleno empleo antes de 2010. Esta Estrategia se basa en tres pilares: un pilar económico, que debe preparar la transición hacia una economía competitiva, dinámica y fundada en el conocimiento; un pilar social, que debe permitir modernizar el modelo social europeo gracias a la inversión en los recursos humanos y a la lucha contra la exclusión social; y un pilar medioambiental (añadido en el Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001<sup>40</sup>), que se basa en el hecho de que el crecimiento económico debe ir dissociado de la utilización de los recursos naturales. Como peculiaridad de esta Estrategia puede señalarse que, casi todas las políticas en cuestión dependen normalmente, de modo exclusivo, de las competencias de los Estados miembros, por lo que se introdujo un método abierto de coordinación entre la Unión y los Estados miembros.

Sin duda, como consecuencia de esta Estrategia sobre el turismo sostenible, tuvo lugar la publicación el 13 de noviembre de 2001 de una Comunicación de la Comisión, “Trabajando juntos por el futuro del Turismo Europeo<sup>41</sup>”, en la cual se estableció la necesidad del “fomento del desarrollo sostenible de las actividades turísticas en Europa mediante la

<sup>39</sup> COM (96) 168 final. Como objetivos, podemos mencionar entre otro el de estimular la cooperación, calidad y competitividad del turismo europeo con la finalidad de contribuir al empleo y crecimiento, lo que se transformará en la Estrategia de Lisboa.

<sup>40</sup> Añadido mediante la propuesta de la Comisión COM (2001) 264 final, de 15 de mayo de 2001, *Una Europa sostenible para un mundo mejor: una Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible*.

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión, COM (2001) 665 final, Bruselas, 13 de noviembre de 2001.

definición y la aplicación de una Agenda 21<sup>42</sup>". En concreto, este Programa sería como una especie de programa global de actuación tendente a adaptar los principios de sostenibilidad a las peculiares características del sector turístico. En este mismo orden de ideas, y para analizar los avances, la Comisión propuso la creación de un "Foro Europeo del Turismo", que deberá celebrarse anualmente<sup>43</sup>.

Tras la aprobación en 2002 de dos resoluciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros<sup>44</sup>, así como del Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente<sup>45</sup>, en el año 2003 se publicó la Comunicación "Orientaciones básicas para la sostenibilidad del Turismo Europeo"<sup>46</sup>". En concreto, la Comisión considera que

"el método adecuado para obtener la sostenibilidad del turismo europeo es reforzar el marco existente de actuación y utilizarlo de la mejor manera posible. Esto significa, fundamentalmente, aprovechar y mejorar los efectos positivos de las políticas y medidas comunitarias existentes, y basarse en las iniciativas a favor de la sostenibilidad del turismo emprendidas en este ámbito por otros responsables distintos de la Comunidad. Este enfoque se podría complementar con algunas medidas específicas en respuesta a ciertas carencias".

De esta manera, cabe afirmar que, se parte del principio por el que gracias a "un comportamiento turístico sostenible y una buena gobernanza pública y privada" se pueden modificar "los modelos turísticos insostenibles", y así "garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo europeo".

Desde idéntica perspectiva, la Comunicación de 2003 mencionada vino a establecer una lista de importancia capital para la sostenibilidad del turismo, así como a determinar los principales objetivos en materia de buena gobernanza pública y privada<sup>47</sup>.

<sup>42</sup> Medida propuesta número 8.

<sup>43</sup> El Primer Foro Europeo del Turismo tuvo lugar el 10 de diciembre de 2002 en Bruselas; el último (el 7º) se celebró los 17, 18 y 19 de septiembre de 2008 en Burdeos (Francia) y trató de la calidad y de la sostenibilidad de la oferta turística europea frente a la evolución de la demanda.

<sup>44</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 14 de mayo de 2002 y Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002.

<sup>45</sup> COM (2001) 31 final, de 24 de enero de 2001, precitada, *Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*. Este Programa va a incluir entre sus actuaciones prioritarias la de "fomentar la integración de la conservación y la restauración del valor paisajístico en otras políticas, incluido el turismo" (artículo 6.2.e).

<sup>46</sup> COM (2003) 716 final, precitada.

<sup>47</sup> Véanse el Anexo 2 de la COM (2003) 716 final.

Entre otros, en la primera categoría, podemos mencionar los retos principales siguientes: la falta de mano de obra cualificada para determinados puestos de trabajo, así como las condiciones sociales y laborales difíciles del sector; la evolución de los transportes y su incidencia en los flujos de tráfico, así como la cuestión del cambio climático; las posibles repercusiones del desarrollo del turismo en las condiciones económicas y sociales de la población local; la utilización de recursos patrimoniales, la necesidad de proteger el medio ambiente y el aumento de la exposición a riesgos naturales y provocados por el hombre; los cambios posibles en la elección de destinos; el posible aumento de la tendencia hacia la concentración; o bien la adopción e integración de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como un factor de competitividad.

De otra parte se refiere en cuanto a la buena gobernanza, podemos citar los siguientes objetivos: la integración del desarrollo del turismo sostenible en las estrategias generales de desarrollo económico, social y medioambiental; unas políticas sectoriales integradas y una coherencia general a todos los niveles; unos acuerdos medioambientales multilaterales y políticas comerciales internacionales sostenibles; el desarrollo y la adopción de la elaboración de informes sobre la responsabilidad de las empresas y la contabilidad sostenible; la utilización específica de la Agenda 21 local para destinos turísticos; el recurso específico a sistemas de supervisión e indicadores en el ámbito de la oferta y del desarrollo en los destinos; o bien la participación de los ciudadanos, tanto como consumidores como en el lugar de trabajo.

Con esta Comunicación, la doctrina estima que por fin “la UE ha tomado conciencia del gran alcance que el turismo tiene tanto para lograr los objetivos generales de los Tratados como para el logro del desarrollo sostenible<sup>48</sup>”.

El último avance de la Unión fue la publicación en 2006 y 2007 de dos nuevas Comunicaciones, las cuales podrían constituir la base de la próxima política común de turismo sostenible: nos referimos concretamente a las ya mencionadas “Una nueva política turística de la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo” y la “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo<sup>49</sup>”.

<sup>48</sup> GARCIA SAURA (2007): 147.

<sup>49</sup> Las precitadas COM (2006) 134 y COM (2007) 621.



La primera Comunicación resulta ser el fruto de la reforma en 2005 de la Estrategia de Lisboa<sup>50</sup>, impulsar un crecimiento más fuerte y duradero y crear más empleo y de mejor calidad. En efecto, y en los términos de la Comisión Europea, “el turismo es un sector transversal que engloba una gran diversidad de servicios y profesiones, y que está ligado a muchas otras actividades económicas<sup>51</sup>”, tales como el transporte, la construcción, la venta, o bien otras políticas sectoriales, tal como la política regional. “Por consiguiente, el turismo es un sector importante para la estrategia de Lisboa renovada<sup>52</sup>”.

El repaso de textos que hemos realizado sobre el turismo actual, puede resumirse de la manera siguiente: la estructura demográfica de Europa cambia y su impacto sobre el turismo será considerable, por ejemplo con grandes cambios sobre la demanda turística; la competencia mundial, sobre todo a través de nuevos destinos muy atractivos para los viajeros, debe servir a Europa para ofrecer nuevos servicios aún más innovadores; de manera destacable, y quizás como punto más importante, el turismo “puede convertirse en la víctima de su propio éxito si no se desarrolla de modo sostenible<sup>53</sup>”. Por todo lo expuesto, “una industria turística más competitiva con destinos sostenibles contribuiría al éxito de la Estrategia de Lisboa renovada, a la satisfacción de los propios turistas y a asegurar la posición de Europa como destino turístico número uno del mundo<sup>54</sup>”.

El gran problema de la Unión, como ya lo conocemos, es su falta de competencia en esta materia, o más bien su competencia para adoptar medidas, de manera concurrente con la competencia de cada Estado Miembro para establecer políticas turísticas. Por tanto, la Comisión no propone adoptar una nueva política, omitiendo su falta de competencia, sino más bien reforzar su ámbito de actuación en esta materia, ofreciendo un “claro valor añadido a las disposiciones nacionales o regionales<sup>55</sup>”. En consecuencia, parece evidente el hecho de que “cualquier política turística europea deberá ser complementaria a las medidas adoptadas en los Estados miembros<sup>56</sup>”.

Sin entrar en detalle sobre cada medida propuesta, la política fijada se centrará en tres grandes áreas: la integración de las medidas relaciona-

<sup>50</sup> COM (2005) 24, del 2 de febrero de 2005 (no publicada en el Diario Oficial).

<sup>51</sup> COM (2006) 134, del 17 de marzo de 2006, doc. cit., pág. 2.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pág. 3.

<sup>53</sup> *Ibidem*, pág. 3.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pág. 4.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pág. 4.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág. 4.

das con el turismo, mediante la mejora de la legislación ya existente, la coordinación de las políticas económicas, y un uso más acertado de los instrumentos financieros disponibles en Europa; el fomento de la sostenibilidad del turismo, mediante el establecimiento de una Agenda 21 europea para el turismo, y el apoyo específico de acciones a través de las cuales se contribuya a la sostenibilidad del turismo europeo; y, finalmente, la necesidad de “conocer mejor el turismo y potenciar su visibilidad<sup>57</sup>”.

Tras la reforma de la Estrategia para un Desarrollo Sostenible en junio de 2006<sup>58</sup>, se publicó en 2007 la segunda Comunicación que nos interesa, la “Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo<sup>59</sup>”. Su Exposición de Motivos recoge lo ya fijado en 2006:

“Más que cualquier otra actividad económica, el turismo puede desarrollar sinergias por medio de una intensa interacción entre el entorno y la sociedad (...). El reto global del sector del turismo consiste en mantener su competitividad a la vez que incluye también la sostenibilidad, reconociendo que, a largo plazo, la competitividad depende de la sostenibilidad<sup>60</sup>”.

Por tanto, los objetivos de esta Agenda son los siguientes: conseguir prosperidad económica, cohesión social y protección medioambiental y cultural. La solución adecuada: una planificación a medio y largo plazo.

Esta planificación, mediante una Agenda, resulta ser esencial para el desarrollo de una futura política integrada de turismo sostenible. Y, aunque las medidas propuestas no son propiamente dicho “nuevas”, ya que, en su mayor parte, ya estaban incluidas en la Comunicación de 2006, lo cierto es que este nuevo texto va a clarificar mucho las cosas y sirve para configurar un calendario y un seguimiento de los avances. La revisión de esta Agenda está prevista para el año 2011, pero el seguimiento periódico se podrá hacer mediante el Foro Europeo del Turismo.

Por tanto, el futuro del turismo europeo se va a componer y recrear en los próximos años. A falta de competencia de la Unión en la materia, la Comisión está obligada a dejar a los Estados miembros desarrollar su propia política turística. Pero, por otra parte, y como veremos más adelante, muchas medidas ya fijadas para otras políticas comunitarias tienen que estar aplicándose en el ámbito del turismo. Es necesario, consecuen-

<sup>57</sup>Expresión utilizada en la COM (2006) 134, precitada, pág. 9.

<sup>58</sup> Estrategia revisada de la UE para un desarrollo sostenible (EDS), adoptada por el Consejo Europeo de 15 y 16 de junio de 2006.

<sup>59</sup> COM (2007) 621, precitada.

<sup>60</sup> Ibidem, pág. 3.

temente, esperar hasta la aplicación de la Agenda para poder apreciar los avances que se producen en la sostenibilidad del turismo. En cualquier caso, es urgente actuar en este sentido y la Unión Europea hace todo lo posible para influenciar en las demás partes.

### III. EL TURISMO SOSTENIBLE COMO MEDIO DE ORDENACION ECONOMICA DEL TERRITORIO EUROPEO

“Varias de las políticas y acciones comunitarias existentes pueden ejercer una importante influencia en el turismo y su sostenibilidad y pueden contribuir de forma significativa a la consecución de los desafíos clave. Las políticas generales, como medio ambiente, transportes, empleo o investigación pueden tener diferentes efectos en territorios distintos debido a sus características específicas. La Comisión toma – y tomará – en consideración las necesidades de los distintos territorios<sup>61</sup>”.

La Comisión Europea, en su ya referida Comunicación de 2007 sobre la Agenda 21 para el turismo, destaca hasta nueve principios para lograr un turismo competitivo y sostenible: adoptar un enfoque global e integrado; planificar a largo plazo; lograr un ritmo de desarrollo adecuado; involucrar a todas las partes interesadas; utilizar los mejores conocimientos disponibles; minimizar y gestionar los riesgos; reflejar el impacto en los costes; establecer límites y respetarlos; llevar a cabo un seguimiento continuo.

En realidad, podemos resumir estos principios, diciendo que es necesario actuar de manera programada, mediante el establecimiento de una ordenación turística. Según la opinión de la Comisión,

“Las diferentes repercusiones del turismo deberían tenerse en cuenta en su desarrollo y planificación. Además, el turismo debería estar bien equilibrado e integrado con una gama completa de actividades que afecten la sociedad y el medio ambiente (...). El desarrollo sostenible significa tomar en consideración las necesidades de las nuevas generaciones tanto como las de la nuestra. La planificación a largo plazo requiere el respaldo de las acciones a través del tiempo (...). El nivel, el ritmo y la forma de desarrollo deberían reflejar y respetar el carácter, los recursos y

<sup>61</sup> COM (2007) 621 Final, doc. cit. pág. 10.

las necesidades de las comunidades y los destinos turísticos de acogida<sup>62</sup>”.

Por tanto, después de analizar cual es el concepto europeo de ordenación del territorio y su política respectiva (1), analizaremos el rol del turismo sostenible como vínculo clave entre ordenación del territorio y desarrollo económico (2), y su implicación como motor de otras políticas comunitarias (3).

### 1. El concepto europeo de ordenación del territorio

La ordenación territorial puede ser definida como la política que se ocupa de la presencia, distribución y disposición en el territorio de aquellos hechos a los que se confiere la capacidad de condicionar o influir en el desarrollo y el bienestar de sus habitantes. O bien, según la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, es “la expresión espacial de la política económica, social y cultural de toda sociedad”.

Según la doctrina, “el territorio es un elemento básico del desarrollo turístico en cuanto sede de los recursos medioambientales, artísticos o culturales de los destinos turísticos y espacio físico destinado al emplazamiento de infraestructuras y equipamientos. Pero por otro lado, el propio turismo se erige en uno de los principales agentes de destrucción de los recursos sobre los que se apoya, dada la especial fragilidad de éstos. Ello justifica plenamente la necesidad de recurrir a la planificación para garantizar un desarrollo turístico sostenible<sup>63</sup>”.

Las posibles dificultades en el ámbito de la Unión Europea resultan ser, en primer lugar, su extensión, y en segunda lugar, su continua expansión hacia el este y próximamente hacia los Balcanes. En efecto, cada vez que un nuevo país se integra a la Unión, el territorio de esta se ve ampliado con nuevas fronteras. De ahí que delimitar territorialmente la Unión resulta complicado, ya que cambia al ritmo de las nuevas adhesiones. Pero si ello no fuera suficiente, tampoco nadie se atreve a fijar hasta donde se va a extender este territorio europeo, en su versión más amplia. Resulta entonces complicado poder establecer una efectiva ordenación del territorio europeo.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pág. 6.

<sup>63</sup> PEREZ FERNANDEZ: 1-2.

No obstante, si bien resulta, como hemos dicho, complicado hacerlo, se ha visto imprescindible actuar en el sentido de definir una política territorial adecuada, ya que, finalmente, esta planificación debe plasmar otras políticas claves para la Unión, tales como la política agrícola, la política de transportes o la política regional, cumpliendo, por consiguiente, entre otros, ciertos objetivos de los Tratados, como son asegurar un medio ambiente sano y una elevada calidad de vida.

Sin duda es por esta razón que, ya en 1983, se adoptó por el Consejo de Europa un texto fundamental en la materia, la Carta Europea de Ordenación del Territorio<sup>64</sup>. Es este texto quien va a ofrecer una definición clara de ordenación del territorio así como a fijar las líneas orientativas de desarrollo de esta política.

En concreto, este texto de 1983 resulta ser la evolución de cuatro antiguas Cartas, cuyos objetos eran tanto lograr la protección de los recursos naturales y culturales de Europa, como conseguir la mejor herencia para las futuras generaciones: la Carta Europea del Agua de 1968<sup>65</sup>; la Carta Europea de los Suelos de 1972<sup>66</sup>; la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975<sup>67</sup>; y la Carta Europea del Litoral de 1981<sup>68</sup>.

Según los términos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la ordenación del territorio es una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como aproximación interdisciplinaria y global tendente al desarrollo equilibrado de las Regiones y a la organización física del espacio de acuerdo a una concepción directriz. Por tanto, y aunque se trata de un texto únicamente orientador, el objetivo es el de

“poner en consideración la existencia de una multitud de decisores, individuales e institucionales, que afectan a la organización del territorio, al carácter aleatorio de todos los estudios prospectivos, a las restricciones del mercado, a las particularidades de los sistemas administrativos, y a la diversidad de condiciones socioeconómicas del medio ambiente<sup>69</sup>”.

<sup>64</sup> Carta adoptada durante la 6ª Sesión de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) del 19 y 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España).

<sup>65</sup> <http://www.supercable.es/~urso/cartaeu.htm>

<sup>66</sup> Resolución (72) 19 (<http://edafologia.urg.es/conta/tema10/recursos/cartams.htm>).

<sup>67</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/121.htm>

<sup>68</sup> Votada por unanimidad durante la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Khasia (Creta) en octubre de 1981.

<sup>69</sup> CEOT, 1983, precitada.

Desde esta perspectiva, la Carta propone una serie de principios claves tales como el desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional; la mejora de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y la utilización racional del territorio. Y estos principios deben estar aplicados estrictamente para lograr los dos objetivos siguientes: el aseguramiento de la coordinación entre los distintos sectores; y la organización de la coordinación y de la cooperación entre los diversos niveles de decisión, así como la distribución equitativa de los recursos financieros.

En definitiva, la reiterada Carta “deberá comenzar una nueva fase de cooperación europea en materia de ordenación del territorio y, sobre todo, servir de base para los trabajos relativos a la elaboración de una Estrategia Europea de Ordenación del Territorio<sup>70</sup>”. Por tanto, a partir de la vigencia de la Carta, la ordenación del territorio va entenderse como un “instrumento de cohesión social fundamental para la evolución de la Unión Europea en el sentido señalado por su Tratado constitutivo, al producir la intensificación de la cooperación internacional y al contribuir con ello al refuerzo de la identidad europea”. Al mismo tiempo, “actúa como factor de legitimación política de las leyes de los Estados miembros, lo que le otorga una gran fuerza ideológica a pesar de su falta de imperatividad<sup>71</sup>”.

Puede decirse que, gracias a este texto, la idea de definir una clara Estrategia Territorial Europea en el contexto de la Unión Europea va a desarrollarse. Tras la celebración de un gran número de Conferencias sobre este tema<sup>72</sup>, la Estrategia se adoptará en Postdam en mayo de 1999. No obstante, y antes de analizar este texto de la Estrategia Territorial

<sup>70</sup> Resolución número 2 de la CEMAT relativa a la CEOT (punto 5).

<sup>71</sup> PAREJO NAVAJAS (2007): 125.

<sup>72</sup> Entre otros, podemos mencionar las siguientes Conferencias: La Conferencia de La Haya del 22 y 23 de octubre de 1985 en la cual 1º) se constató la tendencia a la descentralización territorial y 2º) se vino a reconocer la importancia de la cooperación transfronteriza para lograr el objetivo de cohesión en Europa; La Conferencia de Lausana del 20 y 21 de octubre de 1988 sobre la importancia de la ordenación del territorio en tanto que garante de la utilización ecológicamente equilibrada del suelo; La Conferencia de Ankara del 4 y 5 de noviembre de 1991 sobre 1º) la mejora de los instrumentos de utilización racional del suelo; y 2º) las nuevas perspectivas para la ordenación del territorio a escala europea; La Conferencia de Oslo del 6 y 7 de septiembre de 1994, la cual reafirmó la promoción de la cohesión económica y social en la construcción europea mediante la definición de un marco de objetivos a largo plazo a partir de las necesidades de desarrollo económico, de los problemas sociales del uso sostenible de los recursos naturales, del aumento de la población a nivel mundial y de los derechos de las futuras generaciones; La Conferencia de Limassol, del 16 y 17 de octubre de 1997 sobre la necesidad de definir una aproximación europea de la ordenación del territorio.

Europea, resulta conveniente volver sobre dos documentos que vinieron a estudiar los problemas territoriales desde una perspectiva general: los documentos Europa 2000 y Europa 2000+.

El primer documento, “Europa 2000: perspectivas de desarrollo del territorio europeo, visión global preliminar”, fue aprobado en Torino en 1990<sup>73</sup>. En concreto, parte del hecho que la Unión está dividido en dos polos de desarrollo económico: el polo septentrional (corazón industrial de Europa) y el polo meridional (que incluye las Regiones del Sur de Alemania y Norte y Centro de Italia, el Sur y el Este de Francia y el Noreste de España). Por tanto, la idea es de intervenir sobre el territorio para lograr una mejor distribución de la actividad económica, mediante la generación de infraestructuras y la coherencia espacial de las Regiones, pero siempre respetando el principio del crecimiento sostenible.

El segundo documento, “Europa 2000 +: Cooperación para la Ordenación del Territorio<sup>74</sup>”, fue adoptado en Leipzig durante un Consejo extraoficial en 1994. En concreto, este texto propone, en el ámbito de la ordenación del territorio, un “marco para la cooperación entre las autoridades de planificación de los Estados miembros y las de otros países, respetando el principio de subsidiariedad”.

En esta óptica, el documento propone dos objetivos: la cohesión económica y social y la realización del mercado interior, y su realización a través de una ordenación del territorio a escala europea<sup>75</sup>, pues considera que la forma de utilizar el espacio de Europa, terrestre y marítimo, determina el desarrollo de las Regiones de Europa y, por tanto, su competitividad y prosperidad económica a largo plazo.

A partir de esos dos textos se decidió dar un impulso más a la elaboración de la Estrategia Territorial Europea, hasta su versión definitiva

---

<sup>73</sup> COM (90) 544, no publicada en el Diario Oficial.

<sup>74</sup> COM (94) 0354, no publicada en el Diario Oficial.

<sup>75</sup> En esta última materia, cabe señalar que el documento proponía unos principios fundamentales de la ordenación del territorio, tales como que la consecución del objetivo de cohesión económica y social se haga principalmente a través de la ordenación del territorio; que la contribución a la puesta en marcha de las políticas comunitarias de impacto territorial no signifique una modificación en el ejercicio de las competencias de las instituciones comunitarias, que se mantendrán invariables; que el objetivo principal sea el desarrollo sostenible y equilibrado; o bien que la cooperación europea sea el único método favorable a una evolución del territorio europeo que ofrezca a las distintas zonas posibilidades más equitativas de acceso a las diferentes condiciones necesarias para reforzar su competitividad.

adoptada durante el Consejo informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam en mayo de 1999<sup>76</sup>.

Por tanto, esta Estrategia consiste en una intervención concertada en el ámbito de la ordenación territorial para lograr el objetivo clave de cohesión económica y social, y ello mediante la corrección de las disparidades existentes. En cuanto a su estructura, el documento se divide en dos partes: la Parte A titulada “Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea: la contribución de la política de desarrollo territorial”; y la Parte B titulada “El territorio de la Unión Europea: tendencias, perspectivas y retos”.

El referido texto es muy amplio, por lo tanto, y para resumirlo, podemos decir que

“para lograr el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea, se habrán de conjugar tres objetivos fundamentales preconizados por la Comunidad Europea en su Tratado constitutivo y desarrollados a lo largo de todo el proceso de construcción hasta nuestros días: a) el desarrollo competitivo y de manera equilibrada de los territorios que la integran; b) la conservación tanto de su medio natural como de su patrimonio cultural, y finalmente, c) la cohesión económica y social de todas sus Regiones<sup>77</sup>”.

En definitiva, cabe afirmar que, todo ello se podrá lograr únicamente mediante una serie de objetivos y opciones orientadores de la ordenación territorial, es decir, como se indica en el documento, mediante la promoción de una política de desarrollo policéntrico, con una especial consideración a las relaciones entre el campo y la ciudad; la mejora del acceso a las infraestructuras; la difusión del conocimiento; y la gestión sostenible del Patrimonio Natural y Cultural.

Por supuesto, y como veremos más adelante, todos estos objetivos y opciones orientadores de la ordenación territorial de la Unión, resultan ser también los objetivos del turismo, aún más desde que se desarrolla el concepto de “turismo sostenible”.

<sup>76</sup> Estrategia Territorial Europea: Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE (texto completo en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)).

<sup>77</sup> PAREJO NAVAJAS (2007): 337.



2. Entre la ordenación del territorio y el desarrollo económico: la ordenación turística<sup>78</sup>

La mutua interacción entre las actividades propias del turismo y el territorio justifican una acción pública ordenadora de las incidencias de aquéllas sobre éste. No obstante, en realidad, son múltiples los casos de desarrollo turístico desequilibrado, basado en un crecimiento desordenado y una falta de control, así como en una ocupación intensiva del suelo, que ha dado lugar a fenómenos de masificación, insuficiencia de las infraestructuras, deterioro del paisaje y devaluación de los propios destinos turísticos. Por tanto, se revela necesario ordenar los espacios turísticos en base en una serie de principios fundamentales: la sostenibilidad de cada proyecto turístico, el desarrollo de un turismo de calidad, y el principio de capacidad de carga. El conjunto de estos principios forman la llamada “ordenación turística”.

En este mismo orden de ideas, cabe afirmar con los documentos comunitarios que,

“al integrar aspectos relacionados con la sostenibilidad en sus actividades, los agentes del sector del turismo protegerán las ventajas competitivas que hacen de Europa el destino turístico más atractivo del mundo, a saber, su diversidad intrínseca o la variedad de paisajes y culturas que presenta. Además, al abordar aspectos relacionados con la sostenibilidad de forma socialmente responsable, se ayudará a la industria turística a innovar sus productos y servicios y aumentar su calidad y su valor<sup>79</sup>”.

Es decir, resulta necesario evaluar cada proyecto turístico mediante la aplicación del criterio de sostenibilidad.

Este principio clave de sostenibilidad presenta aquí un significado muy especial, ya que, como es sabido, para la propia supervivencia de un destino turístico, es necesario el mantenimiento del entorno. De ahí que, antes de llevar a cabo cualquier ordenación del territorio, será necesario acudir y tener en cuenta al principio de sostenibilidad.

Como ejemplo relevante para ilustrar este principio podemos citar la PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación Territorial), de 1994<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Ver en este sentido BOUAZZA ARINO (2006); FERNANDEZ RODRIGUEZ (2003); FERNANDEZ TABALES (2004) LOPEZ RAMON (2007) y MARTIN (2003).

<sup>79</sup> COM (2007) 621, doc. cit. pag. 3.

<sup>80</sup> “Perspectiva Europea de Ordenación del Territorial - Hacia un desarrollo especial equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”.

Este texto parte del principio según el cual el crecimiento económico y la convergencia de algunos indicadores económicos no bastan para lograr el objetivo de cohesión económica y social. De esta manera, se propone actuar en cuatro ámbitos que interactúan entre sí y ejercen presiones importantes sobre el desarrollo espacial de la Unión: las zonas urbanas, las zonas rurales, los transportes, y el patrimonio cultural y natural. En consecuencia, en estos cuatro ámbitos, el turismo, con la aplicación del criterio de sostenibilidad, tiene un objeto fundamental.

Una aplicación posible para hacer efectivo este principio en la ordenación turística sería una mejor aplicación de textos ya existentes, como puede ser la normativa comunitaria sobre la Evaluación de Impacto Ambiental<sup>81</sup>.

De manera resumida, la Evaluación del Impacto Ambiental establece la obligación de realizar una evaluación de determinados proyectos con una influencia física en el medio ambiente, que deberá llevar a cabo la autoridad nacional competente. Y esta evaluación deberá determinar concretamente los efectos directos e indirectos de los proyectos sobre los elementos siguientes: el ser humano, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural, así como la interacción entre estos elementos. Pues bien, el objetivo clave de estos textos es la integración de los aspectos medioambientales en la preparación y adopción de proyectos, planes y programas que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente, con el fin de promover un claro desarrollo sostenible. Y por lo que nos interesa,

“se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías: a) los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a Evaluación del Impacto Ambiental en las siguientes

<sup>81</sup> Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985 (DO L 216, de 3 de agosto de 1991, Pág. 40) relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por las Directivas 97/11 CE (DO L 73, de 14 de marzo de 1997, Pág. 5/15) y 2003/35 CE (DO L 156, de 25 de junio de 2003, Pág. 17/25); Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DO L 197, de 21 de julio de 2001, Pág. 30/37), relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Veanse también sobre el tema de la Evaluación de Impactos Ambientales, entre otros: GOMEZ OREA (1999); MARTIN MATEO (1991); MORENO MOLINA (2006); RAZQUIN LIZARRAGA (2000); ROSA MORENO (1993).

materias: turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo<sup>82</sup>”.

El segundo principio de ordenación turística es el del desarrollo de la calidad del turismo. En concreto, “todo el futuro del turismo europeo depende de la calidad de la experiencia turística<sup>83</sup>”.

La Organización Mundial del Turismo la define como

“el resultado de un proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades y expectativas legítimas del consumidor respecto a los productos y servicios demandados, a un precio aceptable, de conformidad con los determinantes subyacentes de calidad, como la salud y seguridad, higiene, accesibilidad, transparencia, autenticidad y armonía de la actividad turística considerada con su entorno humano y natural<sup>84</sup>”.

Encontramos la fijación de un nexo entre calidad y ordenación turística en las conclusiones del Seminario de la Organización Mundial del Turismo celebrado en 1994 en Madrid: “Se puede triunfar en la calidad si se aborda el problema desde el principio, incluidas las cuestiones de ordenación territorial, de diseño de infraestructuras, de arquitectura y de ecología”. Así pues, al lado de los elementos específicos generales para el turismo como son el alojamiento o la restauración, también es necesario respetar y tomar en consideración en todas las actuaciones urbanísticas otros elementos “no comercializables” como pueden ser la calidad del aire, el paisaje urbano y natural, la tranquilidad, la dotación de infraestructuras, siendo que esta consideración cualitativa debe ser ordenada por las autoridades públicas, mediante planes de ordenación.

Cabe afirmar que, en este ámbito, existen varias iniciativas comunitarias, ya que, según la Comisión, “el futuro del turismo europeo depende de la calidad de la experiencia turística: los turistas se darán cuenta de que en los lugares en que se preocupan del entorno, tanto los empleados como las comunidades locales son más propensos a ocuparse también de ellos<sup>85</sup>”. Entre estas iniciativas podemos citar dos que resultan ser de un especial interés: los Destinos Europeos de Excelencia (EDEN) y la designación de la Capital Europea de la Cultura.

<sup>82</sup> Artículo 3.2 de la Ley española 9/2006, en la que se transpone al derecho interno la Directiva 2001/42/CE.

<sup>83</sup> Extracto de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio de 1994, precitado.

<sup>84</sup> OMT, “La Calidad, un reto para el turismo”. Asimismo, ver, entre otros BLANQUER, David (2000).

<sup>85</sup> COM (2007) 621, doc. cit. pág. 3.

La primera iniciativa, que podemos calificar como de muy original, es la promoción por la Comisión Europea de Destinos Europeos de Excelencia (el proyecto EDEN). Este proyecto puede ser resumido de la manera siguiente: cada año, la Unión promueve nuevos destinos, los cuales desarrollan el turismo de forma sostenible en relación con lo social, lo cultural y lo medioambiental. En concreto, se trata de formar redes de destinos con “buenas prácticas para animar a otros destinos a adoptar modelos similares de desarrollo sostenible del turismo<sup>86</sup>”.

De esta manera, la Comisión quiere reforzar la imagen y la percepción de Europa como destino turístico caracterizado por un alto nivel de calidad y una elevada sostenibilidad. Por tanto, “si Europa quiere mantener su reputación de primer destino turístico del mundo, deberá aprovechar sus ventajas y mostrar que sus zonas turísticas son excelentes<sup>87</sup>”. Con el tema Turismo y Patrimonio local inmaterial, la segunda edición EDEN, para el periodo 2007 – 2008 ha premiado unas veinte ciudades europeas<sup>88</sup>.

La segunda iniciativa que podemos destacar en el ámbito de la calidad turística es la organización de la Capital Europea de la Cultura. Inicialmente titulada Ciudad Europea de la Cultura, este evento se creó para “hacer accesibles al público europeo determinados aspectos culturales de la ciudad, de la región o del país<sup>89</sup>”.

El problema fue que, a pesar del gran éxito de esta convocatoria, los efectos positivos no llegaron a producir muchos más resultados que el proyecto mismo. Por eso fue necesario la integración de este proyecto cultural en “un proceso dinámico a medio plazo”. El cambio de Ciudad Europea a Capital Europea permitió justamente establecer nuevos rasgos a la convocatoria. Así, según el artículo 3 de la Decisión de 1999<sup>90</sup>, el expediente de la candidatura deberá incluir un proyecto cultural, de dimensión europea, basado principalmente en la cooperación cultural. Y entre otros, el expediente deberá precisar: las co-

<sup>86</sup> COM (2007) 621, doc. cit. pág. 10.

<sup>87</sup> Según pone de relieve Günter Verhaugen, vicepresidente de la Comisión responsable de Empresa e Industria, durante el Foro Europeo del Turismo de Burdeos en septiembre de 2008.

<sup>88</sup> La primera edición del premio EDEN sobre el turismo rural premió en 2007 a 10 ciudades europeas no tradicionales: Pielachtal (Austria), Durbuy (Bélgica), Sveti Martin Na Muri (Croacia), Troodos (Cipria), Florina (Grecia), Orseg (Hungría), Clonakilty (Irlanda), Specchia (Italia), Kuldiga (Letonia) y Nadur (Malta).

<sup>89</sup> Resolución del Consejo de 13 de junio de 1985, sobre la organización anual de la convocatoria “Ciudad Europea de la Cultura” (DO C 153, de 22 de junio de 1985, Pág. 2). Véanse sobre el tema de las ciudades sostenibles MOLINA DEL POZO (2008).

<sup>90</sup> Decisión 1419/1999/CE, de 25 de mayo de 1999.

rrientes culturales comunes a los europeos que haya inspirado o a las que haya aportado una contribución significativa; promover aquellas manifestaciones que asocien a actores culturales de otras ciudades de los Estados miembros y den lugar al establecimiento de una cooperación cultural duradera, así como favorecer su circulación en la Unión; apoyar y desarrollar el trabajo de creación; garantizar la movilización y participación, y gracias a ello, garantizar las repercusiones sociales de la acción y su prolongación más allá del año en que haya tenido lugar la manifestación; promover la acogida de los ciudadanos de la Unión y favorecer la difusión lo más amplia posible de las manifestaciones previstas a través de todos los medios de comunicación; o bien valorizar el patrimonio histórico y la arquitectura urbana, así como la calidad de la vida en la ciudad.

Hasta 2004, las ciudades europeas de la cultura eran designadas sobre la base intergubernamental. Así, los Estados miembros seleccionaban unánimemente a las ciudades más aptas para acoger el evento. Pero el éxito alcanzado, y sobre todo las consecuencias económicas para las ciudades elegidas, dieron como resultado que el sistema de elección fuese cambiado hasta poner en marcha un sistema rotatorio<sup>91</sup>.

Finalmente, mencionar que la ordenación territorial de los espacios turísticos debe hacerse mediante la aplicación del principio de capacidad de carga. En concreto, el objeto es conocer el punto a partir del que se puede comenzar a producir la congestión o estrangulamiento. El criterio está fijado por la Organización Mundial del Turismo: es el número máximo de personas que pueden visitar al tiempo un lugar turístico, sin dañar el medio físico, económico o sociocultural, y sin reducir de manera inaceptable la calidad de la experiencia de los visitantes.

Como ejemplo europeo de capacidad de carga, podemos citar la Ley francesa de 3 de enero de 1986, relativa a la ordenación, protección y desarrollo económico del litoral, la cual introduce unas disposiciones particulares en este tema, atendiendo a principios como la protección

<sup>91</sup> Así, podemos mencionar las siguientes ciudades que fueron Capitales Europeas de la Cultura: Atenas (1985), Florencia (1986); Ámsterdam (1987); Berlín (1988); París (1989); Glasgow (1990); Dublín (1991); Madrid (1992); Amberes (1993); Lisboa (1994); Luxemburgo (1995); Copenhague (1996); Tesalónica (1997); Estocolmo (1998); Weimar (1999); Avinon, Bergen, Bolonia, Bruselas, Helsinki, Cracovia, Praga, Reykiavik, Santiago de Compostela (2000); Oporto y Róterdam (2001); Salamanca y Brujas (2002); Graz (2003); Lille y Génova (2004); Cork (2005); Patras (2006); Luxemburgo y Sibiu (2007); Liverpool y Stavanger (2008). En cuanto a las próximas, serán las siguientes: Linz y Vilna (2009); Essen, Pecs y Estambul (2010); Turku y Tallin (2011); Guimarães y Maribor (2012); y Marsella y Kosice (2013).

de los espacios naturales, el equilibrio de los planes de urbanismo, la extensión limitada de la urbanización en los espacios próximos a la ribera del mar o la concentración y continuidad de la urbanización. A estos efectos, el artículo L146-2 del Código de Urbanismo<sup>92</sup> establece que, para determinar dicha capacidad de acogida, los planes de urbanismo de los municipios litorales deben tener en cuenta tres factores: la preservación de los espacios naturales; la protección de los espacios necesarios para el mantenimiento o el desarrollo de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales o marítimas; y las condiciones de acceso del público a los espacios naturales, a la ribera del mar y a los equipamientos vinculados a la misma.

Podemos afirmar que, aplicando este mecanismo en el ámbito turístico, es necesario realizar una ordenación clara del territorio en función de tres elementos: 1) la delimitación de los espacios protegidos; 2) la capacidad de urbanización de la zona turística; y 3) la población máxima posible (es decir contando los residentes y los turistas), la cual debería estar en proporción con la superficie urbana y urbanizable y con los espacios naturales y demás actividades objeto de protección.

No obstante, y para que este principio de capacidad de carga sea realmente efectivo, es preciso constatar que el ordenamiento turístico no puede hacerse únicamente en el ámbito municipal, sino que es necesario que sea global, es decir, totalmente coordinado con otros planeamientos, como en España podría ser el planeamiento autonómico y estatal. Es precisamente este punto el que no se cumple en varios países, lo que convierte a la situación en totalmente insostenible. En efecto, cuando cada municipio en un territorio determinado desarrolla al máximo su capacidad de carga, será todo el territorio quien empieza a ser sobrecargado, destruyendo al mismo tiempo los recursos naturales, necesarios para el turismo.

Cabe señalar que, en nuestra opinión, una vez más, sí que existen todos los mecanismos jurídicos para prevenir este tipo de sobrecarga territorial. Así, por ejemplo, la Evaluación de Impacto Ambiental podría perfectamente tener un rol clave para hacer obligatorio ordenar correctamente los distintos territorios.

<sup>92</sup> Traducción realizada mediante [www.legifrance.fr](http://www.legifrance.fr).

### 3. El turismo sostenible como impulsor económico de otras políticas comunitarias

“El marco comunitario existente para el desarrollo de políticas económicas, sociales y medioambientales basado en la Asociación para el Crecimiento y el Empleo y en la Estrategia de Desarrollo Sostenible proporciona un entorno adecuado para lograr los objetivos de la presente Agenda, a saber, conseguir prosperidad económica, equidad y cohesión sociales y protección medioambiental y cultural. Estos objetivos deberían asimismo servir de guía a los agentes del sector del turismo europeo en sus iniciativas y acciones con repercusiones en el turismo saliente de Europa, así como en el apoyo del turismo como una herramienta para el desarrollo sostenible de los países receptores<sup>93</sup>”.

Para lograr estos objetivos, la Comisión propone abordar varios retos, que básicamente podríamos clasificar en tres: el turismo y el medio ambiente; el turismo y las redes transeuropeas (energía, transporte y telecomunicaciones); y el turismo y el desarrollo regional.

En cuanto al medio ambiente<sup>94</sup>, las grandes medidas así previstas son, por ejemplo, la conservación y gestión sostenibles de los recursos naturales y culturales; o bien la minimización de la contaminación y el uso de los recursos en los destinos turísticos, incluida la producción de residuos. Pero cabe subrayar que, en cualquier caso, el medio ambiente queda muy presente también en los otros dos temas, ya que se debe incluir en todas las políticas de la Unión Europea. Por tanto, no lo vamos a desarrollar aquí y pasamos a las redes transeuropeas y al desarrollo regional, ambos también muy vinculadas entre sí.

Concretamente, en las dos problemáticas que vamos a tratar ahora, cabe señalar que

“según la definición de la OCDE, que se basa en la densidad de población, las regiones rurales representan el 92% del territorio de la Unión Europea, un 19% de la población de la UE vive en regiones predominantemente rurales y un 37% en regiones significativamente rurales. Estas regiones generan el 45% del valor añadido bruto (VAB) y el 53% de los puestos de trabajo de los veinticinco países de la UE pero algunos de sus indicadores

<sup>93</sup> COM (2007) 621, precitada, doc. cit. pág. 4.

<sup>94</sup> Para un estudio muy detallado del tema, nos remitimos a CARBALLEIRA RIVERA (2000).

socioeconómicos, incluidos los indicadores estructurales, son peores que los de las demás zonas. En las zonas rurales, la renta per capita equivale aproximadamente a dos terceras partes de las otras, la tasa de actividad de las mujeres es menor, en general, el sector de los servicios está menos desarrollado, los niveles de formación superior que se alcanzan son inferiores, en general, y el porcentaje de domicilios que tiene acceso a Internet de banda ancha es más reducido. Algunas regiones rurales tienen graves problemas de lejanía y de perifericidad. Estas desventajas tienden a acentuarse en las regiones predominantemente rurales, si bien, considerando la situación general, existen diferencias considerables entre los Estados miembros. La falta de oportunidades, contactos e infraestructuras, de formación es un problema particularmente acuciante para las mujeres y los jóvenes que viven en zonas rurales remotas<sup>95</sup>”.

Fundamentalmente, puede decirse que todo el problema consiste en encontrar el medio adecuado para cambiar esta situación. Pues bien, como directrices estratégicas de la Unión se propone fomentar el turismo.

“Se anima a los Estados miembros a dar primacía a actuaciones básicas. Entre esas actuaciones podrían contarse los siguientes: fomentar iniciativas económico-ambientales doblemente beneficiosas. El suministro de productos – bienes medioambientales, especialmente a través de medidas agroambientales, puede contribuir a la identidad de las zonas rurales y de los alimentos que producen. Dichos productos, como el turismo rural y otras actividades recreativas, pueden dar paso al crecimiento económico y a la creación de empleo, especialmente si van ligados a la diversificación hacia el turismo, la artesanía, la formación o el sector no alimentario<sup>96</sup>”.

De esta manera, cabe afirmar que lo esencial es “fomentar el desarrollo del turismo”, ya que

“es un sector decisivo para el crecimiento de muchas zonas rurales, susceptibles de aprovechar el patrimonio cultural y natural. Haciendo un mayor uso de las TIC (nuevas tecnologías)

<sup>95</sup> 2006/144/CE: Decisión del Consejo sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (periodo de programación 2007 – 2013), 20 de febrero de 2006 (DO L 55, del 15 de febrero de 2006), página 3.

<sup>96</sup> Ibidem, pág. 7.



en este sector para las reservas, las campañas de promoción, el marketing, la concepción de servicios y de actividades recreativas, se puede aumentar el número de turistas y la duración de las estancias, especialmente si se proporcionan enlaces con las instalaciones más pequeñas y se fomenta el turismo rural<sup>97</sup>.

#### IV. CONCLUSIÓN

Concretamente, ¿qué podemos esperar del turismo sostenible en general, en una Unión a veinte siete miembros y próximamente treinta o más? Pues, hasta hace muy poco, la preocupación por el desarrollo sostenible en Europa era ínfima. La prueba de cuanto decimos resultan ser todos los desarrollos totalmente insostenibles que existen, como por ejemplo en muchas partes de la costa mediterránea española. La ampliación hacia el Este es, en este sentido, preocupante, ya que resulta que el interés económico parece, al igual que lo que ocurrió en España, más importante que el interés ambiental. El ejemplo español es, sin dudas ninguna, un ejemplo que no se debe seguir para esos países, ya que desde la entrada de España se ha desarrollado el urbanismo de una manera exponencial, sin ningún respeto del medio ambiente. Y en parte por culpa del turismo, ya que era necesario construir rápidamente las infraestructuras necesarias para poder recibir positivamente la demanda. Por supuesto, vemos hoy en día las consecuencia: un urbanismo salvaje que no se preocupa del entorno natural, y por consiguiente, el inicio de la destrucción del medio rural.

No obstante, poco a poco, el medio ambiente y el principio de sostenibilidad se integran en las mentalidades, y eso gracias a normativas europeas transpuestas en derecho interno, como lo pueden ser la legislación sobre la Evaluación de Impacto Ambiental, o bien las directrices para el desarrollo sostenible del medio rural.

Pero todavía queda mucho por hacer. Un ejemplo claro es la Resolución del Parlamento Europeo del 21 de junio de 2007 sobre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Madrid, y sobre todo Valencia. En esta, el Parlamento Europeo

“expresa su más enérgica condena y oposición a los macroproyectos de urbanización emprendidos por empresas constructoras y promotores inmobiliarias, proyectos que no responden

<sup>97</sup> *Ibidem*, pág. 8.

en absoluto a las necesidades reales de las ciudades y los pueblos afectados, son insostenibles en el plano ambiental y tienen un impacto desastroso en la identidad histórica y cultural de las zonas afectadas; (...) Insta a las autoridades locales a que consulten a sus ciudadanos y los impliquen en los proyectos urbanísticos, con el fin de fomentar un desarrollo urbanístico aceptables y sostenible en aquellos lugares en que sea necesario en interés de las comunidades locales, y no únicamente en función de los intereses de los promotores inmobiliarios, los agentes de la propiedad inmobiliaria, y otros agentes con intereses creados<sup>98</sup>”.

#### BIBLIOGRAFÍA

##### Manuales

CHITI, Mario P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo*, Civitas, 1ª Edición.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Carmen (2003): *Derecho administrativo del Turismo*, Marcial Pons, 2ª Edición.

LOPEZ RAMON, Fernando (2007): *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, 2ª Edición, Madrid.

MARTIN MATEO, Ramón (1991): *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium Editorial.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (2002): *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Dijusa, 4ª Edición.

##### Libros y artículos especializados sobre el turismo.

BASSOLS COMA, Martín (2000): Panorama del Derecho urbanístico español: balance y perspectivas, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tirant lo Blanch.

BLANQUER, David (2000): 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, Tirant lo Blanch.

BOUAZZA ARINO, Omar (2006): *Ordenación del territorio y urbanismo*, Madrid, Atelier.

<sup>98</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid, en nombre de la Comisión de Peticiones; P6\_TA (2007) 0281 (texto completo en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0281+0+DOC+XML+V0//ES>), punto 3 y 10.

- CARBALLEIRA RIVERA, Maria Teresa (2000): Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tirant lo Blanch.
- FERNANDEZ TABALES, Alfonso (2004): *Turismo y ordenación del territorio*, Quaderns de Política Económica, Revista Electrónica, 2ª Época, Volumen 7, Mayo – Agosto 2004.
- GARCIA SAURA, Pilar Juana (2007): *Desarrollo Sostenible y Turismo*, Thomson Aranzadi.
- MARTIN, Adolfo Auriolos (2003): *Aspectos jurídico-mercantiles del turismo*, Atelier.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (2008): La preocupación de la Unión Europea por lograr ciudades sostenibles: la Carta de Leipzig, en *El derecho urbanístico del siglo XXI: Libro Homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Toma III, Urbanismo y estado de las Autonomías.
- PEREZ FERNANDEZ, José Manuel, *La planificación de un desarrollo turístico sostenible: el modelo asturiano*, <http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%204/021.pdf>.
- SOLA TEYSSIERE, Javier (2005): *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Libros especializados sobre temas ambientales.
- ALONSO GARCIA, Enrique (1993): *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Cuadernos de Estudios Europeos.
- GARCIA URETA, Agustín (Coordinador) (2006): *Estudios de Derecho Ambiental Europeo*, LETE Argitaletxea.
- GOMEZ OREA, Domingo (1999): *Evaluación del Impacto Ambiental*, Mundi Prensa.
- KRAMER, Ludwig (1999): *Derecho ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons.
- MASELET, Jean-Claude (Director) (1997): *La Communauté Européenne et l'environnement – Colloque d'Angers*, La Documentation Française.
- MORENO MOLINA, Ángel Manuel, *Derecho comunitario del medio ambiente*, Marcial Pons, 2006, y especialmente las páginas 195 a 238.
- RASQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2000): *La evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi Editorial.

PAREJO ALFONSO, Luciano, DE LA QUADRA-SALCEDO FERNANDEZ DEL CASTILLO, Tomas, MORENO MOLINA, Ángel Manuel, y ESTELLA DE NORIEGA, Antonio (2000): *Manuel de Derecho Administrativo Comunitario*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 2000.

PAREJO NAVAJAS, Teresa (2004): La estrategia territorial europea, La percepción comunitaria del uso del territorio, Marcial Pons.

ROSA MORENO, Juan (1993): Régimen Jurídico de la evaluación de impacto ambiental, Estudios Trivium.

\*Páginas Web de especial interés.

<http://www.world-tourism.org> (Organización Mundial del Turismo)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu) (Unión Europea)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) (legislación francesa, traducida en español)

[www.mityc.es](http://www.mityc.es) (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio español)

[www.derechoambiental.net](http://www.derechoambiental.net) (Asociación Española de Derecho Ambiental – ADAME)