

circulación, puesto que esta medida armonizadora se justifica en la necesidad de asegurar la buena circulación de las monedas dentro de la Comunidad, de conformidad con el artículo 105 A) 2 del Tratado, y estas monedas no tienen esta función. La exclusión de dicho Reglamento supone que según el artículo mencionado del Tratado y el artículo 11 del Reglamento 974/98 serán los Estados miembros participantes quienes acuñen tales monedas de acuerdo con sus legislaciones, y ello sin perjuicio de que en el futuro pudieran aprobarse medidas armonizadoras⁴¹.

La remisión a los Estados conlleva la aplicación de la normativa nacional relativa a la emisión de monedas de este tipo. Reglas que no se contienen en su totalidad en la Ley de 1975, dada su insuficiencia, sino que es preciso complementarlas con otros textos legales y, en concreto, con el artículo 81 de la Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social, de 30 de diciembre de 1994. En él se autoriza con carácter general a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre a acuñar y comercializar monedas conmemorativas y especiales de todo tipo; y en él se establece que la acuñación y venta de monedas sean acordadas por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, en la que se fijarán las características propias de las monedas, sus valores faciales, el límite máximo y las fechas iniciales de emisión, así como los precios de venta al público. Tal previsión ha sido desarrollada con posterioridad para cada emisión de moneda.

Una vez acuñadas y de conformidad con el artículo 2.4 de los Estatutos de la Fábrica de 1989 y las normas reguladoras de cada una de las emisiones realizadas desde el año 1989, la Fábrica las entregará al Banco de España para su puesta en circulación. Dada la naturaleza de estas piezas, se entregarán de nuevo por el Banco de España a la Fábrica contra pago de su valor facial, que será abonado al Tesoro. La Fábrica procederá a la comercialización de estas monedas, por sí o por entidades públicas o privadas con las que se haya contratado la distribución. El precio de venta al público se determinará en la Orden en la que se acuerda la acuñación y puesta en circulación, que normalmente es sensiblemente superior al valor facial de las mismas, al tener en cuenta los gastos previsibles de difusión, comercialización, distribución y expedición⁴².

41. En la posición común del Consejo, en su reunión de 7 de julio de 1997, se indicaba que se estaban estudiando los aspectos relativos a la emisión de monedas conmemorativas. Vid. la Comunicación de la Comisión sobre aspectos prácticos de la introducción del euro [COM (97) 491 final, p. 15]

42. Vid., por ejemplo, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de febrero de 1998, sobre la emisión, acuñación y puesta en circulación de monedas conmemorativas del mundial de fútbol de 1998.

TURISMO Y AMBIENTE: LEGISLACIÓN AUTONÓMICA Y NUEVAS TÉCNICAS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

A. JAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. EL TURISMO COMO FACTOR ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO. — II. HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO: EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE: 1. El agotamiento del modelo de desarrollo turístico tradicional. Nuevas demandas y nuevos valores. 2. El desarrollo turístico sostenible: A) La Agenda 21 para la Industria de los Viajes y el Turismo. B) Desarrollo Turístico sostenible en la UE. — III. HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO EN EL ESTADO ESPAÑOL: 1. La aprobación de la Constitución de 1978 y su escasa capacidad dinamizadora en materia turística. 2. La incidencia del Plan Futures en el desarrollo normativo posterior. 3. La normativa autonómica y el grado de asunción de un modelo de desarrollo turístico sostenible. — IV. NUEVOS INSTRUMENTOS PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL TURISMO: 1. Las declaraciones y códigos de buenas prácticas como una vía inicial de concienciación del sector. 2. La elaboración de manuales de actuación y la formación: pasos esenciales para un turismo sostenible. 3. La implantación de sistemas de gestión ambiental y la realización de auditorías ambientales. El reglamento comunitario: A) Ventajas de la ecogestión y ecoauditoría para la tutela ambiental por parte del sector turístico. B) Limitación del reglamento comunitario a los centros industriales que dificulta temporalmente la adhesión de las empresas del sector servicios al EMAS. C) Algunas experiencias dentro y fuera del ámbito de aplicación del Reglamento comunitario. 4. Los distintivos ambientales: reconocimiento de la gestión ambiental en actividades turísticas: A) Ventajas e inconvenientes de la utilización de distintivos de excelencia ambiental. B) Dos experiencias: pública y privada. — V. CONCLUSIONES.

I.— INTRODUCCIÓN. EL TURISMO COMO FACTOR ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO

A pesar de la escasa atención que la doctrina administrativista ha venido prestando al turismo¹, a nadie se le escapa la gran importancia económica, social y cultural que dicho fenómeno tiene, ha tenido y va a tener, previsiblemente, en el futuro.

Concebido el turismo como el "conjunto de actividades desplegadas por las personas durante su viaje y su estancia en un lugar situado fuera de su entorno habitual, por un periodo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, negocios y otros motivos"², todos los análisis y estadísticas coinciden en destacar la enorme relevancia y potencial que encierra este sector de la actividad económica tanto a nivel mundial, como europeo y por supuesto español, como factor estratégico clave del desarrollo de las economías nacionales.

En efecto, como ha destacado la Organización Mundial del Turismo (OMT)³, el turismo es la industria que más ha crecido a lo largo del presente siglo sin que se puedan apreciar signo alguno de decrecimiento. Los ingresos procedentes del turismo internacional se han incrementado anualmente en un porcentaje medio de un 9% durante los últimos 16 años, alcanzado en el año 1996 los 423.000 millones de dólares USA. Durante el mismo período, el cre-

1. Esta circunstancia ha sido destacada recientemente por diversos autores como TUDELA ARANDA, JOSÉ *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 45-1, 1996, pág. 291, o GALLARDO CASTILLO, MARÍA *La ordenación jurídico-administrativa del Turismo*, "Revista Andaluza de Administración Pública", n° 25, 1996, págs. 37 y 38. Con todo en los dos últimos años pueden apreciarse ciertos indicios de recuperación de la preocupación por el tratamiento de esta cuestión, quizás como resultado del impulso normativo que le han dado a la misma las CCAA. Así, junto a los artículos mencionados, pueden citarse algunos otros que confirman dicha afirmación. Vid. en este sentido PÉREZ GUERRA, RAÚL Y CEBALLOS MARTÍN, MATILDE *A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza*, en "Revista Andaluza de Administración Pública", n° 27, 1996, págs. 95 y ss, SALGADO CASTRO, ALFONSO, *La distribución de competencias en materia de turismo*, en esta REVISTA, n° 9, 1996, págs. 319 y ss. o FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. *Comentario a Lei 9/1997, do 21 de agosto, de promoción e ordenación do turismo en Galicia*, "Revista Xurídica Galega", n° 16, 1997, págs. 381 y ss.

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

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

cimiento de llegadas internacionales se ha incrementado también en un porcentaje del 4,6% hasta alcanzar la cifra de 594 millones de llegadas en 1996. Con estos datos el porcentaje de ingresos que genera el turismo sobre el valor total de las exportaciones mundiales se ha situado a mediados de los noventa en torno al 8,5 %, pasando a ocupar el primer lugar entre las distintas actividades que conforman el comercio internacional.

Pero más espectacular si cabe es el previsible crecimiento que esta actividad va a tener en el futuro. Así, la OMT prevé que el número de llegadas internacionales alcance los 700 millones en el año 2000 y 1 billón en el año 2.010, mientras que los ingresos procedentes del turismo internacional se prevé que alcancen la cifra de 621.000 millones de dólares en el año 2.000 y de 1 billón y medio en el año 2010.

En el ámbito de la Unión Europea, a pesar de que su cuota de mercado en términos de llegadas y de ingresos tiende a disminuir (entre 1990 y 1996 los ingresos se redujeron en un 7% y las llegadas en un 4%), el turismo sigue constituyendo uno de los sectores capitales de su economía, representando un 5,5 % de su PIB y un 6% del total del empleo de la Unión. Así Europa sigue siendo la principal potencia turística mundial, con una tasa de crecimiento en 1996 del 4,2% en términos de llegadas internacionales y del 4,5% en términos de ingresos. Se estima que, al final de la próxima década, los puestos de trabajo de los sectores de viajes y turismo habrán aumentado en unos dos millones y representarán más del 9% del empleo total de la Unión Europea⁴.

En cuanto a España la importancia cualitativa y cuantitativa del turismo como factor de desarrollo económico, social y cultural es incuestionable y excepcional. Según datos ofrecidos por la OMT España absorbía en 1996 el 7% del flujo turístico mundial, colocándose como el tercer país del mundo receptor de turistas, tras Francia y Estados Unidos. Así, según datos del año 1996, el número de turistas extranjeros que llegaron a España fue de 40,5 millones, dejando en nuestro país unos ingresos de 27.400 millones de dólares⁵. Su participación en el producto interior bruto nacional, según los últimos datos existentes que son del año 1992⁶, fue del 8,5%, con una tendencia progresiva al alza. El crecimiento del sector turístico en 1997 ha sido de un 7.1%, ascendiendo el número de entradas de turistas a 43.402.690, según datos de avance

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

5. *Turismo en Cifras*. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1997. Turespaña y Banco de España.

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

de FRONTUR. Todo ello pone de relieve la creciente importancia que tiene este sector económico para el desarrollo de nuestra economía.

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

En la *Conferencia Mundial de Turismo Sostenible*, celebrada en 1995 en Lanzarote⁷ se parte del reconocimiento expreso de "que el turismo, como posibilidad de viajar y conocer otras culturas, puede promover el acercamiento y la paz entre los pueblos, creando una consciencia respetuosa sobre la diversidad de modos de vida", así como puede constituir "un importante elemento para el desarrollo social, económico y político en muchos países".

En el ámbito de la Unión Europea, y a pesar de la escasa atención que se ha prestado al turismo en los diferentes textos normativos, la propia Comisión Europea ha reconocido el papel capital que esta actividad tiene para el desarrollo y la cohesión de la propia Unión. Así en la propuesta de la Comisión Europea sobre el Primer programa plurianual en favor del turismo europeo (1997-2000)⁸ conocido como Programa *PHILOXENIA* se pone de manifiesto esta circunstancia:

"La industria turística -se dice en este Programa- ha jugado y juega un papel muy importante en la realización de los objetivos generales de la Unión europea. La creación de empleo y de capital, la apertura de posibilidades a algunos sectores del mercado laboral (mujeres, jóvenes...), el reforzamiento de la cohesión económica y social, el desarrollo económico de las regiones periféricas y menos favorecidas, la protección y mejora del medio ambiente natural y cultural, principalmente de los europeos, la eliminación de barreras, la consolidación de la identidad europea, son algunas de las contribuciones del turismo a la estrategia de la Unión"⁹.

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

7. *Carta Mundial del Turismo Sostenible*. (<http://www.newtourism.com/charte1.htm>)

8. COM (96) 168 final de 30-4-1996 y COM (95) 635 final de 4-12-1996.

9. Anexo I del Programa.

II.— HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO: EL DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE

1.— El agotamiento del modelo de desarrollo turístico tradicional. Nuevas demandas y nuevos valores

Es opinión comúnmente aceptada que aún cuando el turismo sigue siendo un sector estratégico de primera magnitud de la actividad económica, con una notable capacidad expansiva, se encuentra hoy en día inmerso en un profundo y radical proceso de cambio¹⁰.

En efecto, el desarrollo alcanzado por la industria turística, se ha cimentado sobre el modelo conocido como "turismo de masas"¹¹. Este modelo de desarrollo turístico nace en la segunda mitad de la década de los cincuenta. Se trata de un modelo de explotación rígido en el que las vacaciones eran consumidas en masa con olvido de las normas, la cultura y el entorno físico de los países de destino, es decir, a través de la sobreutilización de un entorno medioambiental muy frágil que se ha visto fuertemente afectado tanto en sus condicionantes físicos como culturales¹². Desde el punto de vista del turista, el turista masivo es el "integrante de un amplio segmento de los turistas que tiene modos de comportamiento gregarios, unido a la tendencia económica en intentar conseguir la mayor distancia posible entre la utilidad que le reporta el consume y su coste cuya estructura desconoce o no aprecia, siendo su status de alto medio a bajo medio"¹³.

En España el inusitado desarrollo de la industria turística se ha fundamentado de forma exclusiva en el "turismo de masas", conocido igualmente como "turismo de sol y playa"¹⁴. El incremento imparable del número de tu-

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

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

12. Vid. CANDELA, F. "Turismo y sostenibilidad", conferencia impartida en el Curso de Verano celebrado en la U.S.C. bajo el título de *Gestión Ambiental do sector turístico*. Santiago, xullo de 1998.

13. FUSTER LAREU, J. *Turismo de Masas...* op. cit. pag. 44.

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

ristas ávidos de disfrutar de las soleadas costas españolas, así como de unas condiciones económicas realmente ventajosas, va a tener como consecuencia positiva la creación de un importante y constante flujo de entrada de divisas que permitirá no sólo impulsar el desarrollo de la economía española sino también la corrección de una balanza de pagos deficitaria, pero, paralelamente, va a tener unos elevados costes medioambientales, territorial y también culturales.

Pues bien, sin olvidar ni menospreciar los logros conseguidos por este modelo turístico, que no han sido pocos, lo cierto es que la permanente transformación de las estructuras y concepciones sociales, tecnológicas o culturales, acelerada en la década de los 80, va a tener como consecuencia el cuestionamiento del modelo turístico tradicional. En opinión de CANDELA la transformación del modelo turístico va a venir determinada por la conjunción de tres elementos fundamentales¹⁵:

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

Este cambio de gustos y estructuras es sintetizado por POON en el siguiente cuadro¹⁶:

	ANTIGUO MODELO	NUEVO MODELO
CONSUMIDORES	*Búsqueda del Sol *Inexperiencia *Gregarismo seguro	* "Con ropa" *Madurez *Singularización
TECNOLOGÍA	*No amistosa *Usuarios limitados *Aislada	*Relacionable *Todos somos usuarios *Integrada
PRODUCCIÓN	*Competición mediante precio *Economías de escala *Integración horizontal y vertical	*Competición por innovación *Economías de escala y gama *Integración diagonal
GESTIÓN	*Mano de obra: coste de producción *Maximizar capacidad *Vender lo que se produce	*Mano de obra: clave para calidad *Gestionar el rendimiento *Escuchar a los consumidores
CONDICIONES GENERALES	*Regulación *Crecimiento económico *Crecimiento incontrolado	*Desregulación. *Reestructuración *Límites al crecimiento.

15. CANDELA, F. "Turismo y sostenibilidad"... op. cit.

16. POON, A. *Tourism, Technology and...* op. cit. pág. 57.

En cuanto a los cambios de gusto de los consumidores es un hecho aceptado unánimemente que en la actualidad hay más conciencia que nunca de la importancia del uso responsable de los recursos no renovables y de la necesidad de garantizar su transferencia a las generaciones futuras. Según los resultados de una encuesta del Eurobarometer de 1996, el 98% de la población europea cree que la protección del medio ambiente y la lucha contra la contaminación son una prioridad de la Unión y la mayoría (82%) considera que el problema es inmediato y requiere una atención urgente¹⁷. Esta sensibilidad al medio ambiente se refleja también —según la Comisión Europea¹⁸— en el enfoque de los ciudadanos a la hora de planificar sus vacaciones; cada vez más, la calidad, incluidas las condiciones medioambientales, es un factor que influye en la elección de un destino turístico.

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

Todo ello ha conducido a la búsqueda y ensayo de modelos alternativos de desarrollo turístico¹⁹, que a la vez que permitan el crecimiento del turismo solucionen las disfunciones a las que acabamos de referirnos.

2. — El desarrollo turístico sostenible

La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo turístico que conecte con las nuevas demandas y principios a que nos acabamos de referir ha encontrado en la Cumbre de Río de Janeiro y en el concepto de "desarrollo sostenible" el punto de referencia adecuado.

17. Eurobarometer, nº 43.1 bis, junio de 1996.

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

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

En general, el concepto de desarrollo sostenible obtiene carta de naturaleza, por primera vez, en el Informe que elaboró en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo bajo el título de "Nuestro futuro común, informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas", más conocido como Informe BRUNTLAND. En dicho Informe se declaraba que la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial, si no deseaba el advenimiento de una era con inaceptables niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica. Para ello, la humanidad contaba con la aptitud para lograr un *desarrollo sostenible* esto es "aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas"²⁰.

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

En este modelo de desarrollo la preocupación por las cuestiones medioambientales va a ocupar una posición preeminente. Así, aún cuando el concepto de desarrollo sostenible no sea idéntico al concepto de desarrollo ecológico, no cabe duda que el primero no cabe sin el segundo, siendo, quizás, el segundo el centro de las preocupaciones del primero. Esta especial sensibilidad medioambiental se va a percibir también en el ámbito del nuevo modelo de desarrollo turístico, asociándose como conceptos similares el de "turismo ecológico" o "turismo verde" y el "turismo sostenible"²².

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

21. KEATING, M. *Cumbre para la Tierra*. op. cit. De acuerdo con el resumen ofrecido por este autor "la Agenda 21 explica -entre otras cuestiones- que la población, el consumo y la tecnología son la principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. Deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con elevado desperdicio, fomentando simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sostenible. Se proponen políticas y programas para la consecución de un equilibrio duradero entre el consumo, la población y la capacidad de sustento de la tierra. Se describen algunas de las técnicas y tecnologías que han de fomentarse para la satisfacción de las necesidades humanas, combinadas con una cuidadosa gestión de los recursos naturales".

22. Así BUTLER, R. ("Alternative tourism..." op. cit. pág. 36) hace una comparación entre el turismo masivo y lo que el denomina "turismo verde", modelo turístico que coincide en gran medida con el modelo de desarrollo turístico sostenible a que aludiremos.

A) La Agenda 21 para la Industria de los Viajes y el Turismo

Guiados por los principios enunciados en la Declaración de Río y por las recomendaciones emanadas de la Agenda 21, los días 27 y 28 de Abril de 1995 se reunió en Lanzarote, la *Conferencia Mundial de Turismo Sostenible*, a la que nos hemos referido, para adoptar una serie de principios y objetivos, 18 en total, conocidos como *Carta Mundial del Turismo Sostenible*²³. Estos principios y objetivos van a ser concretados posteriormente en la Conocida "*Agenda 21 para la industria de los Viajes y el Turismo*", de la que pasamos a ocuparnos.

Partiendo de los principios y objetivos aprobados en la Cumbre del Río y en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, así como del carácter de sector estratégico para el desarrollo económico, en 1996, tres organizaciones internacionales, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, la Organización Mundial del Turismo y el Consejo de la Tierra, elaboraron y aprobaron, por primera vez, un Plan de acción para favorecer el desarrollo sostenible del sector turístico a nivel mundial, denominado "*Agenda 21 para la industria de los Viajes y el Turismo: Hacia un desarrollo sostenible medioambientalmente*"²⁴, y que va a constituir un verdadero credo de este modelo de desarrollo.

Según este documento la industria del turismo y de los viajes tiene un gran interés para la protección de los recursos naturales y culturales, los cuales, por otra parte, son el centro de su desarrollo²⁵. Pues bien, partiendo del dato de que nos encontramos ante el mayor sector económico mundial, no cabe duda de que el Turismo es la actividad económica que encierra un mayor potencial para favorecer un desarrollo sostenible de las comunidades y países en que opera. Para que esto sea posible la *Agenda 21 para la Industria de los*

23. Evitamos su enumeración pues la mayor parte de ellos van a ser recogidos en la *Agenda 21 para los viajes y el turismo*. Su espíritu se resume en el apartado 2 de la Carta: "El turismo -se dice- tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano, debiendo respetar los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular las pequeñas islas y áreas ambientalmente sensibles. La actividad turística deberá prever una evolución aceptable respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos".

24. Vid. WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. "*Agenda 21 for the Travel & tourism Industry. Towards Environmentally Sustainable Development*" (Exec. summary-Agenda 21 for the Travel & Tourism industry <http://www.wttc.org/>)

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

Viajes y el Turismo, basándose en la Declaración de Río, señala una serie de principios-guía entre los que podemos destacar los siguientes:

- La protección del medio ambiente debe formar parte integrante del desarrollo turístico.
- Los viajes y el turismo deben estar basados en pautas de producción y consumo sostenibles
- Los viajes, el turismo, la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son cuestiones interdependientes.
- Los problemas del desarrollo turístico deben ser tratados con la participación de los ciudadanos afectados y la toma de decisiones debe realizarse a nivel local.
- Los viajes y el turismo deben usar su capacidad para crear empleo, en la medida de lo posible, para las mujeres y las poblaciones autóctonas.
- El desarrollo del turismo debe reconocer y respaldar la identidad, la cultura y los intereses de la población autóctona.

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

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

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

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

4) La planificación para el desarrollo sostenible. En esta acción es donde las administraciones han de asumir su papel de liderazgo, sin olvidar la participación necesaria de todos los sectores de la sociedad implicados. En esta tarea se debe de tener presente que el diseño de nuevos productos turísticos ba-

sados en el desarrollo sostenible forma una parte importante del proceso de desarrollo turístico.

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

Del mismo modo, la Agenda señala una serie de necesidades tecnológicas y de innovación que han de satisfacer tanto las administraciones públicas como los gobiernos y que se derivan directamente de este concepto de desarrollo turístico, y entre las que destacan la innovación en materia de ecogestión turística, la minimización del impacto ambiental de las actividades turísticas, la rehabilitación de los destinos turísticos, etc.

B) Desarrollo Turístico sostenible en la UE

También a nivel comunitario la idea del desarrollo turístico sostenible ha tenido un amplio eco. Poco después de la Conferencia de Río, la Comisión Europea aprobó el *V Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*, revisado en 1996²⁶. En él se postula la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Este V Programa, a desarrollar durante el periodo 1993-2000 seleccionó al Turismo entre los cinco sectores básicos para aplicar las políticas de desarrollo sostenible, al entender que el turismo es "un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos". En este Programa se contemplan como acciones prioritarias: (1) el intercambio periódico de información sobre las repercusiones en el medio ambiente de las prácticas turísticas; (2) el apoyo a campañas de sensibilización para promover una explotación de los recursos turísticos respetuosa con el medio ambiente; (3) la promoción de la aplicación de proyectos y prácticas innovadoras que se inscriban en los instrumentos financieros existentes en el ámbito del desarrollo turístico²⁷; (4) el fomento de la

26. DOCE C 17.5.1993.

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

incorporación, cuando proceda, de las cuestiones sobre medio ambiente y turismo en los acuerdos internacionales.

Después de este arranque inicial, 1995-1996 iba a representar, en opinión de la Comisión europea²⁸, un período importante en la progresiva participación de la Unión Europea en el fomento del turismo y en el desarrollo de un turismo sostenible. Desde el punto de vista operativo, dicho período estuvo marcado por la finalización de varios programas, la evaluación de su implementación y la elaboración y lanzamiento de nuevas iniciativas y propuestas, con la propuesta de la Comisión sobre el primer programa plurianual en favor del turismo europeo, "Philoxenia" (1997-2000)²⁹, pendiente, todavía, de aprobación por el Consejo.

La aplicación de estas políticas y medidas comunitarias tuvo en todo momento como finalidad la integración del principio de la sostenibilidad en las estrategias y prácticas para el desarrollo del turismo. Así en el Programa "Philoxenia" se fija como uno de los objetivos principales "la elevación de la calidad del turismo europeo dentro de la promoción de un turismo sostenible y la eliminación de los obstáculos para el desarrollo turístico." Otras medidas adoptadas en esta línea han sido las siguientes: la ampliación de los instrumentos "LIFE" de 1996 a 1999, lo que va a permitir el apoyo a proyectos piloto sobre desarrollo turístico sostenible; la propuesta de un reexamen de la Directiva del Consejo sobre la evaluación de las repercusiones medioambientales³⁰, que incluye las instalaciones y los establecimientos turísticos en su ámbito de aplicación; el establecimiento de una relación de lugares de importancia comunitaria y de una red europea de zonas protegidas ("Natura 2000"), en que podría admitirse algunas formas del llamado "soft tourism" y que contribuiría a la protección y gestión de estos lugares; o el establecimiento del "Premio europeo de turismo y medio ambiente" en 1995 lo que permitió identificar y reconocer varios destinos y regiones por sus esfuerzos sobresalientes en la planificación, el desarrollo y la gestión del "turismo sostenible".

En definitiva, y de acuerdo con las reflexiones que hemos realizado a lo largo de estas páginas puede definirse el desarrollo turístico sostenible, siguiendo a BAUSCH, THOMAS Y LORCH, JAN., como: "la evolución que...tiene en cuenta el modo de llegada y los intereses de los visitantes y receptores en una región dada. Todas las actividades realizadas en la zona de acogida deberán

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

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

30. Posición común del Consejo de 25-7-1996 sobre una Propuesta de directiva por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE

ser compatibles con la capacidad de aguante del medio natural, es decir respetar el principio de una utilización de los recursos tan económica como sea posible. Una política turística tal tiene como objetivo asegurar un funcionamiento ecológico, económico y socio-cultural durable en todos los niveles de referencia, en relación con las necesidades de utilización endógenas y exógenas".

III.— HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO TURÍSTICO EN EL ESTADO ESPAÑOL

1.— La aprobación de la Constitución de 1978 y su escasa capacidad dinamizadora en materia turística.

Como ha destacado TUDELA ARANDA, no sólo los elementos económicos han obligado, al igual que en los demás países de nuestro entorno, a replantearse el modelo turístico español. En su opinión "desde la nueva forma de organización territorial del Estado hasta el impulso dado a la protección del patrimonio histórico, medioambiental o de los usuarios y consumidores, todos eran semillas para reconsiderar un modelo en ocasiones difícilmente con los nuevos valores que, evidentemente, iban a ganar en vigencia con el transcurrir de los años"³¹.

La aprobación de la Constitución de 1978 va a implicar en el ámbito turístico, al igual que en muchos otros, la necesidad de abrir un verdadero proceso de renovación normativa, proceso condicionado por dos ideas fuerza básicas:

1) La atribución de competencias en materia turística a las Comunidades Autónomas de nueva creación. De acuerdo con la nueva distribución territorial del poder diseñada por la CE, y una vez aprobados los diferentes Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas van a pasar a ser los nuevos agentes responsables directos de la ordenación y promoción del turismo³². Ello desde luego no supone que, en adelante, el Estado carezca de responsa-

31. TUDELA ARANDA, J. *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...*, op. cit. pág. 293.

32. Al amparo de la previsión contenida en el artículo 148.1.18ª de la CE, por la que se habilita a las Comunidades Autónomas para que asuman competencias en materia de promoción y ordenación del turismo, todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía han hecho efectiva dicha previsión recogiendo en su articulado la promoción y ordenación del turismo como una de sus competencias exclusivas. Una relación de estas previsiones la podemos ver en PÉREZ GUERRA, R. Y CEBALLOS MARTÍN, M. *A vueltas con el régimen jurídico-administrativo...* op. cit. págs. 100 a 104.

bilidad alguna en la materia, pero sí el que el grueso de la normativa en esta materia va a ser dictada por los entes autonómicos³³. Cada Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus atribuciones, pueda diseñar una política turística diferente y adecuada a las singulares circunstancias de su territorio.

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

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

La consecuencia inmediata de esta situación fue la creación de un conglomerado normativo, aún más disperso que el anterior vertebrado sobre tres

33. En efecto, a pesar de que la propia CE atribuye competencia exclusiva en esta materia a las CCAA, la propia CE recoge en su artículo 149 una serie de competencias exclusivas del Estado de naturaleza horizontal que, en mayor o en menor medida, pueden incidir sobre la materia turística, limitando la competencia autonómica. Así, el comercio exterior, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales son algunos de los títulos competenciales que pueden incidir en el turismo. Vid. al respecto PÉREZ GUERRA, R. Y CEBALLOS MARTÍN, M.: *A vueltas con el régimen jurídico-administrativo...* op. cit. pág. 95.

pilares: el constituido por las normas preconstitucionales dictadas a lo largo de los años 60 y 70, el constituido por las normas estatales postconstitucionales de aplicación supletoria, y el constituido por las escasas normas autonómicas. Todo ello creó una maraña normativa desvertebrada y de difícil, por no decir imposible, aplicación³⁴.

2.— La incidencia del Plan Futures en el desarrollo normativo posterior

Este ansiado proceso de renovación normativa va a venir de la mano de la aprobación del primer Plan FUTURES. La toma de conciencia de que uno de los objetivos primordiales de la renovación de nuestro sector turístico es "la adaptación del marco jurídico e institucional para la seguridad en la toma de decisiones empresariales y la mayor efectividad de las mismas"³⁵, supondrá, según TUDELA ARANDA, el presupuesto de la renovación de la política turística española con indudables repercusiones en las Comunidades Autónomas³⁶, las cuales, a partir de ese momento, asumirán de forma efectiva el papel protagonista que la CE les había encomendado en materia turística.

La necesaria transformación del modelo turístico se va a hacer más acuciante en aquellos países que, como España, han venido siendo considerados tradicionales destinos de "turismo de masas", dada la progresiva reducción de los ingresos que provocará el cambio de circunstancias. En el caso español esta necesidad es plasmada claramente en el Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (Plan Futures) aprobado por el Gobierno en 1992, y en el que se formulan las siguientes reflexiones:

"Durante los últimos años se ha venido produciendo un cambio estructural en los mercados turísticos que ha provocado un desajuste entre la oferta y la demanda del sector turístico español, con consecuencias negativas para las empresas, los profesionales y los trabajadores y, en definitiva, para las economías, nacional y regional. Estas circunstancias han generado un conjunto de iniciativas por parte de los agentes económicos, de las Administraciones públicas y de los grupos políticos encaminadas a determinar la situación actual del sector, su posición competitiva y las estrategias a seguir para lograr la consolidación del turismo como uno de los sectores claves de la economía española. En estas iniciativas se ha plasmado la inquietud de la sociedad por la problemática del turismo

34. Cfr. FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J. *Comentario a lei 9/1997, do 21 de agosto...* op. cit. pág. 383. Una descripción más detallada del proceso de superposición normativa a que hemos aludido podemos verla en TUDELA ARANDA, J. *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...* op. cit. págs. 296 a 304.

35. *Plan Marco...* op. cit. pág. 63.

36. TUDELA ARANDA, J. *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...* op. cit. pág. 304.

y los riesgos y oportunidades del momento presente. En todos los casos se ha concluido manifestando la necesidad de dotar al sector turístico de un nuevo marco que le permita hacer frente a los cambios que se están produciendo, evitando el deterioro de la actividad turística y logrando crear las bases para consolidarlo como un sector líder en Europa³⁷.

Este apreciable decaimiento de nuestra industria turística va a venir determinado, no sólo por las causas a que nos acabamos de referir, sino también, y principalmente, por el hecho de que España ha dejado de ser ya un destino turístico especialmente barato, surgiendo nuevos mercados, como el norteafricano, caribeño o sudasiático, altamente competitivos y basados en un modelo de explotación similar al que ha venido desarrollando nuestro Estado.

La constatación efectiva de estas circunstancias ha llevado al Gobierno español, en colaboración con las Comunidades Autónomas, a elaborar el mencionado Plan Marco de Competitividad del Turismo Español, más conocido como PLAN FUTURES. Su finalidad es hacer frente a los cambios producidos en el sector. A tal fin, en él se establecen las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a consumidores cada vez más exigentes y atendiendo los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos con especial atención a los de índole medioambiental³⁸. No se trata de un Plan normativo, sino de un Plan económico en el que se contienen la referencia cronológica de una serie de actuaciones y medidas a emprender durante el periodo de su vigencia, que va de 1992 a 1995³⁹.

Entre sus objetivos el Plan FUTURES da cierta prioridad, junto a los económicos y sociales, a los de naturaleza medioambiental. "El desarrollo turístico —se dice en el Plan— debe contemplar la conservación y mejora de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social, como porque suponen el recurso básico del turismo"⁴⁰. De acuerdo con esto, el Plan señala como objetivos a conseguir los siguientes: a) Conservación del entorno natural y urbano compatibilizándolos con la actividad turística. A pesar de

37. *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General del Turismo, Madrid, 1992, págs. 7 y 8.

38. *Plan Marco de competitividad...* op. cit. pág. 9.

39. El cumplimiento de los objetivos marcados en el primer Plan, el Estado y las Comunidades Autónomas aprobaron conjuntamente en la Conferencia Sectorial del Turismo los objetivos globales y las líneas de actuación del II Plan Marco de Competitividad del Turismo Español para los años 1996 a 1999. En aplicación de sus previsiones se ha aprobado el RD 2346/1996, de 8 de noviembre, por el que se establece un régimen de ayudas y se regula su sistema de gestión, en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español 1996-1999.

40. *Plan Marco de Competitividad...* op. cit. pág. 61.

las desafortunadas experiencias de turismo depredador es posible y deseable la compatibilización entre actividad turística y conservación del entorno; b) Recuperación y desarrollo de tradiciones y raíces culturales vinculadas a la actividad turística y c) Revaloración del patrimonio susceptible de uso turístico, de carácter histórico, monumental y tradicional.

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

3.— La normativa autonómica y el grado de asunción de un modelo de desarrollo turístico sostenible

Como consecuencia de la aprobación del plan FUTURES, de la aprobación de la CE y de la toma de conciencia por parte de los gobiernos autonómicos de la trascendencia social, política y económica que va a tener para ellos una adecuada gestión del sector turístico, las diferentes CC.AA. van a decidirse a fijar, en sus respectivos ámbitos, un marco jurídico unitario y sistemático del Turismo que permita un mejor desarrollo de la actividad de las empresas y sujetos turísticos y que, a su vez, favorezca la calidad y competitividad de los mismos⁴¹. Consecuencia de este impulso va a ser la aprobación, a partir de 1994 de nada menos que ocho leyes autonómicas de ordenación general del turismo. Así han aprobado leyes en esta materia el País Vasco (Ley 6/1994, de 16 de marzo de ordenación del Turismo del País Vasco —LOTPV—), Madrid (Ley 8/1995, de 28 de marzo, de ordenación del turismo de Madrid —LOTM—), Canarias (Ley 7/1995, de 6 de abril de ordenación del Turismo de Canarias —LOTCA—) Extremadura (Ley 2/1997, de 20 de marzo de Turismo de Extremadura —LText—), Galicia (Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del Turismo de Galicia —LOPTG—), Murcia (Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia —LTMur—), Castilla y León (Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León —LTCL—) y Valencia (Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana —LTV—).

No pretendemos analizar detalladamente el contenido de todas y cada una de estas leyes. Es esta una tarea que requeriría de un estudio pormenorizado⁴²,

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

42. El único existente hasta el momento es el del TUDELA ARANDA, *J. Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...*, si bien, por la fecha de su publicación no tiene en cuenta la mayor parte de las leyes que hemos mencionado.

imposible de abarcar en un artículo de esta naturaleza, en tanto que nos encontramos ante un conjunto de normas completo que aborda, con un afán de generalidad todos y cada uno de los aspectos relacionados con esta materia. Así desde la ordenación de los establecimientos turísticos, pasando por la promoción de esta actividad y la inspección y sanción son cuestiones que abordan todas ellas.

Por el contrario, en línea con lo que hemos venido diciendo, en estos momentos nos interesa poner de relieve como han asumido estas normas el modelo turístico de desarrollo sostenible, en definitiva, como se han concretado en dichos textos los valores y principios enunciados en los distintos documentos relativos al desarrollo turístico sostenible y en la propia CE.

Para evaluar el grado de asunción del modelo de turismo sostenible, vamos a tomar como referencia aquellos principios-guía que según la *Agenda 21 para la Industria de los Viajes y el Turismo* deben de inspirar la acción normativa e institucional de un desarrollo turístico sostenible.

A los efectos del análisis que estamos realizando en este artículo, las distintas leyes autonómicas pueden clasificarse del siguiente modo:

(1) Por un lado están aquellas leyes en las que el modelo de desarrollo turístico sostenible no pasa de ser una mera declaración de principios o intenciones, sin que, en realidad, su articulado se vea imbuido de forma precisa por los postulados de este modelo.

(2) Por otro lado está la ley canaria que parece asumir e interiorizar como propio este modelo de desarrollo introduciendo medidas concretas que deberían reducir el impacto ambiental de las actividades turísticas

En el primer grupo a que nos hemos referido se incluirían las leyes de turismo del País Vasco, Madrid, Galicia, Murcia, Extremadura, Castilla y León o Valencia.

En todas estas leyes, salvo en la madrileña, se asume de forma implícita el modelo de desarrollo sostenible, como uno de los fines u objetivos a perseguir. Así la LOPTG señala, de forma expresiva, como uno de sus fines el "garantizar el aprovechamiento racional de los recursos turísticos y procurar su relación armónica con otros sectores productivos, potenciando su conservación y mantenimiento y velando para que en todo momento la actividad turística respete, preserve y proteja la riqueza cultural y su patrimonio histórico-artístico, el medio ambiente y la forma de vida de la población de Galicia"⁴³.

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

De forma parecida, aunque más limitada pues en él no se alude a la peculiar forma de vida de la población autóctona, el artículo 3.4 de la LOTPV señala como uno de sus fines la "preservación de los recursos turísticos, evitando su destrucción o degradación y procurando su correcto aprovechamiento en todas las modalidades de la oferta, con respecto a los valores culturales, histórico-artísticos, paisajísticos, urbanísticos y medioambientales". Declaraciones de idéntico tenor al de la Ley vasca se contienen en los preámbulos de la LTMur, la LText y de la LTCL, así como en el artículo 1 y 60 LText y 4 apdos. 7 y 11 de la LTMur.

En cuanto a los diferentes principios que, de acuerdo con la *Agenda 21 para la Industria de los Viajes y Turismo*, deben guiar la acción de los poderes públicos para alcanzar un desarrollo turístico sostenible, todas estas leyes limitan sus previsiones a la protección del medio ambiente natural, artístico o cultural como parte integrante del turismo. Ello supone olvidarse, de algún modo, de otras cuestiones de no menos interés para este modelo de desarrollo como son la generación de empleo de las poblaciones autóctonas y las mujeres o el respaldo y apoyo a la identidad e intereses de la población autóctona que recibe un tratamiento ciertamente tangencial o simbólico de los distintos textos legales⁴⁴. Por lo que respecta a la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones en materia de turismo, o bien no se prevé como ocurre en la LOTPV, en la LTV y en la LOTM, o bien se limita al reconocimiento de la posibilidad⁴⁵ de que los sectores económicos y sociales, así como los organismos relacionados con el turismo y las asociaciones de consumidores y usuarios participen en órganos consultivos, asesores y colaboradores de la administración autonómica responsable de la acción turística, tales como el Consello Galego de Turismo (art. 7 LOPTG), el Consejo Asesor Regional de Turismo de Murcia (art. 7) o el Consejo de Turismo de Castilla y León (art. 10). En ningún caso se prevé la posibilidad de una participación funcional en el proceso directo de la toma de decisiones en esta materia, ni una participación orgánica directa en los mismos.

44. Así, la única mención directa al respeto y potenciación de la identidad e intereses de la población autóctona es la contenida en el preámbulo de la LOPTG, que como hemos dicho no pasa de ser una mera declaración principal. Fuera de esta declaración las alusiones a la posibilidad de declarar como "fiestas de interés turístico" a aquellas manifestaciones que supongan una valoración de la cultura y de las tradiciones populares (art. 24 LOTM, o art. 54 LTMur), o a "la protección de los valores culturales y tradicionales de la población autóctona" como finalidad a la que debe tender toda actividad desarrollada en los municipios turísticos (art. 26 LTV) son las únicas menciones que hacen las diferentes leyes a esta cuestión.

45. Hablamos de reconocimiento en la medida en que la posible participación queda a expensas de lo que determine la norma reglamentaria que desarrolle la composición, organización y funcionamiento de los órganos a que nos estamos refiriendo (art. 7.3 LOPTG, art. 7.3 LTMur y art. 10.3 LTCL)

En relación a la protección del medio ambiente natural, artístico y cultural los pronunciamientos legales son mucho más claros y abundantes. Puede afirmarse que la compatibilidad entre desarrollo turístico y medio ambiente va a convertirse en uno de sus vectores. Destaca en este sentido la Ley gallega que al margen de referencias incidentales a las cuestiones medioambientales considera la protección del medio ambiente, del paisaje y de la cultura de Galicia como uno de los aspectos básicos para el desarrollo de la actividad turística (art. 21 LOPTG) si bien esta rotunda declaración no se va a ver acompañada de los instrumentos o mecanismos adecuados para su actuación de forma singularizada en el campo turístico. La norma turística no va a añadir o establecer nada que no hayan previsto o regulado ya las normas especiales de medio ambiente, patrimonio histórico artístico, urbanismo o cultura, y ello, porque la apelación al respeto de estos valores se concreta en una remisión en blanco al cumplimiento de las normas sectoriales que regulan dichas cuestiones⁴⁶, en una mera reiteración de las previsiones contenidas en las mismas⁴⁷, o en una simple declaración de intenciones de escaso contenido normativo⁴⁸.

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

En materia de fomento también se producen por varias leyes declaraciones de intenciones en el sentido de orientar ecológicamente las medidas de

46. Así el artículo 21.1 LOPTG establece que "Las actividades turísticas se desarrollarán con sujeción a las disposiciones sobre medio ambiente y conservación de la naturaleza, con especial atención a la prevención de la contaminación tanto física y química como biológica y acústica. De igual manera, se deberán observar las normas sobre residuos sólidos, sanidad y salubridad de agua y pureza del aire y del suelo. Así mismo, se deberán respetar y conservar los espacios naturales protegidos, y en general la flora y la fauna".

47. Así ocurre, por ejemplo con la alusión a la responsabilidad por daños ocasionados al medioambiente, responsabilidad que será exigible "en los términos señalados en la normativa general" (art. 21.2 LOPTG), o con la alusión que se hace en el art. 21.3 al respeto urbanístico a los lugares de especial interés paisajístico o monumental, alusión contenida ya en la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia.

48. El artículo 21.4 de la LOPTG establece que "todas las actividades turísticas se llevarán a cabo respetando las costumbres y tradiciones gallegas y a su riqueza cultural, preservando su patrimonio histórico-artístico y natural y procurando la armonía con otros sectores productivos".

apoyo a las empresas turísticas (art.34 LTV, art.73 LOPTG, art.24 LOTM, art.54 LOTC) sin que, en todo caso, se salgan de esa tónica general de vaguedad y falta de concreción.

Lo que sí prevén algunas de las normas es la inclusión de consideraciones ambientales en la Planificación (art.37 y ss. LTV, art.12 y ss. LOPTG). Son, sin embargo, previsiones de futuro imposibles de actuar a partir de las previsiones de la ley, por lo que la acción en esta materia queda deferida al momento en que ésta sea desarrollada.

Al margen de este resumen globalizador tan sólo cabe mencionar la legislación canaria y algunas medidas que por su singularidad y novedad destacan en otras leyes. En cuanto a estas últimas, merecen especial atención dos de las medidas que propone la ley extremeña dado que se sitúan en un terreno más receptivo hacia la evolución que está experimentando el Derecho comunitario en cuanto a las técnicas de tutela ambiental⁴⁹. Nos referimos, concretamente, a la obligación de realización de Evaluación de Impacto Ambiental para la realización de obras por parte de las empresas turísticas (art.12) y al Código ético del Usuario (art.48), una declaración de derechos y deberes que deben respetar los usuarios de servicios turísticos que hace especial hincapié en los aspectos ambientales.

Finalmente, debemos referir los elementos que caracterizan a la Ley canaria y la sitúan más claramente en una posición de compromiso con un desarrollo turístico sostenible. Son, además de las cuestiones ya mencionadas anteriormente, una serie de medidas que tienen un contenido menos vago, que entran en la fijación de estándares concretos y que dan cabida a técnicas de tutela ambiental más novedosas. Entrarían en esta relación de medidas la previsión que se establece de que las empresas son responsables de los residuos que generan, la recogida de su basura y el cierre de escombreras y depósito de basuras (art.17). También la fijación de un principio general de responsabilidad por los deterioros ambientales que puedan producir los operadores turísticos (art.26). Igualmente en materia de planificación se establecen objetivos más concretos que deben contener los programas y acciones de protección del medio ambiente y de conservación de la naturaleza (ahorro energético, reciclaje...art.56). Por otra parte ese compromiso de tutela ambiental se traslada, así mismo, a los entes locales por su mayor proximidad al establecimiento turístico, obligando a los núcleos turísticos a disponer de un servicio de vigilancia ambiental que incluya: la aprobación de ordenanzas específicas sobre calidad

49. Para un comentario más amplio sobre esta evolución *vid.* NOGUEIRA LÓPEZ, A., *Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea*, en esta REVISTA, nº 12, 1998.

del medio; el reforzamiento del servicio de limpieza y salubridad; el control de ruidos y olores; y la seguridad ciudadana (art.65). En el plano de los nuevos instrumentos de tutela ambiental también la LOTC introduce el estudio de impacto ecológico cuando la realización de actividades turísticas y la instalación de establecimientos pueda afectar a espacios naturales protegidos, catalogados o a especies protegidas (art.26). Este estudio se inserta en el procedimiento autorizatorio y puede condicionar el contenido de esta.

En definitiva, de un estudio global de la legislación autonómica se puede extraer una serie de conclusiones generales. Parece claro que los nuevos aires de desarrollo sostenible sólo han entrado en la legislación autonómica en el plano de las declaraciones de principios, impregnando ligeramente la orientación de las medidas de limitación, fomento y planificación clásicas. No se aprecia sin embargo, salvo las excepciones mencionadas, una adopción de algunas de las técnicas que desde el Derecho comunitario se han propuesto en los últimos para complementar a las técnicas administrativas clásicas e intentar corresponsabilizar a los sujetos contaminadores en la tutela ambiental (Evaluación de Impacto Ambiental, Auditorías ambientales, Etiquetas Verdes...). Por este motivo queremos entrar ahora en un estudio descriptivo de algunas de estas técnicas que, al margen de la legislación autonómica, parecen estar cobrando un cierto auge a través de iniciativas locales, comunitarias y, en muchos casos, de origen privado.

IV.— NUEVOS INSTRUMENTOS PARA UNA GESTIÓN SOSTENIBLE DEL TURISMO

1.— Las declaraciones y códigos de buenas prácticas como una vía inicial de concienciación del sector

Un primer paso en la corresponsabilización de los operadores turísticos se suele producir a través de la elaboración de declaraciones y códigos de buenas prácticas que expresan, de modo muy general, unos objetivos de mejora ambiental y de compromiso con el medio. Estos códigos manifiestan la asunción de las consideraciones ambientales en la estrategia de los agentes implicados. No cabe duda de que su carácter de meras declaraciones de principios limita su efectividad real, pero, al mismo tiempo, es indicativo de un cambio de conducta y, normalmente, anteceden a cambios de mayor envergadura. De hecho, el examen de la legislación autonómica ha permitido comprobar como esta ha sido la primera reacción ante la constatación de la necesidad de un giro en la orientación de la política turística.

Las declaraciones y códigos de buena conducta ambiental son habitualmente auspiciados por la propia Administración o por organizaciones repre-

sentativas del sector, más que por sujetos individuales, en un esfuerzo de abrir una senda que mejore la imagen y el funcionamiento del sector. Estas declaraciones se fraguan frecuentemente, de todos modos, bajo el amparo de la Administración pública⁵⁰ en el contexto de un acuerdo voluntario de mejora de los resultados ambientales con el fin de poner los cimientos de medidas de autorresponsabilización que eviten una intervención administrativa limitativa⁵¹. Como indica ALONSO GARCÍA la técnica de acuerdos voluntarios "consiste en establecer un régimen sectorial muy intenso de regulación sustantiva y supervisión y control administrativo pero no con la finalidad de ponerlo en ejecución, sino exclusivamente con la de utilizarlo como incentivo, por su dureza, para que los afectados por la misma se vean obligados a negociar un régimen jurídico distinto pero voluntariamente aceptado"⁵².

50. La Dirección General XI de la Comisión Europea promueve, por ejemplo, actualmente, la elaboración de una Carta europea de turismo sostenible en espacios protegidos. Este proyecto piloto se desarrolla en diez parques protegidos que permitirán, en función de los resultados obtenidos, la redacción de esta carta.

51. Esta técnica de colaboración de los agentes privados en la ejecución de la política ambiental a través de un régimen fijado de común acuerdo con la Administración sustitutivo del normativo aplicable de forma general, tiene una cierta tradición en países como Holanda y Francia. Vid. VAN DUNNÉ (ed.), *Environmental contracts and covenants: new instruments for a realistic environmental policy?*, Lelystad: Vermande, 1993; BASSE, E., *The contract model. The merit of a voluntary approach*, "Environmental Liability", n.º 2, 1994; LASCUMES, P., "Les contrats de branche et d'entreprise en matière de protection de l'environnement en France" en A. MORAND (ed.), *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud, 1991; ROSE-ACKERMAN, S., *Consensus versus incentives: A sceptical look at regulatory negotiation*, "Duke Law Journal", 43, 1994; WALLACE, B., *Environmental policy and industrial innovation. Strategies in Europe, the U.S. and Japan*, Earthscan Pub., 1995; U.K. POLI, S., "Gli accordi volontari nel diritto comunitario un nuovo strumento per la tutela dell'ambiente", "Rivista Giuridica dell'ambiente", n.º 3-4, 1998. Recientemente la Comisión ha dado un paso adelante en la posibilidad de utilización de esta técnica en la aplicación del Derecho ambiental comunitario. Después de estudiar las ventajas y problemas de este instrumento en una Comunicación al Parlamento y al Consejo, publicó la Recomendación 96/773/CE de 9 de diciembre en relación con la aplicación de las Directivas comunitarias a través de acuerdos ambientales. La Recomendación abre las puertas para que cuando las Directivas así lo establezcan se puedan aplicar a través de acuerdos que, en todo caso, deben tener forma de contrato civil o administrativo; especificar objetivos cuantificados y con plazos de cumplimiento; ser publicados en el Diario oficial o ser accesibles al público; establecer medidas de seguimiento e información; ser abiertos a todos aquellos agentes que deseen cumplirlos. La federación comunitaria de asociaciones ecologistas (BEE) en su *Memorandum to the Dutch presidency*, Bruselas, Enero 1997, evalúa esta Recomendación e indica, bastante acertadamente, que es dudoso que se pueda usar un texto no obligatorio para establecer una técnica de implementación de medidas obligatorias como las Directivas. Por otra parte el BEE es muy crítico con la utilización de acuerdos voluntarios. Considera que antes de proceder a firmarlos debe haberse demostrado el fracaso de otras técnicas de implementación y evaluado las ventajas de utilizar acuerdos. Además no deben ser utilizados de forma exclusiva sino complementaria con otras técnicas y los objetivos a conseguir deben estar aprobados y cuantificados por el legislativo.

52. ALONSO GARCÍA, E., "Legislación sectorial de medio ambiente", *I Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Sevilla 1995, pág. 42.

Un ejemplo próximo de este tipo de declaraciones es la *Declaración de Bilbao sobre turismo sostenible en la España verde* impulsada por las CCAA de la Cornisa Cantábrica y la Administración del Estado. Esta declaración pretende establecer un modelo turístico sostenible dentro del espacio referido implicando en el a Administraciones, empresarios y entidades sin ánimo de lucro. Igualmente, los alcaldes de la zona de Doñana se han comprometido a promover un turismo sostenible a través de la *Carta local de Doñana por un turismo sostenible*. A nivel internacional, como se ha mencionado, la Conferencia mundial de turismo sostenible realizada en abril de 1995 en Lanzarote aprobó también una Carta donde enuncia los principios y objetivos que deben guiar las acciones en ese terreno.

Ya de un modo más específico es frecuente que las organizaciones empresariales y asociaciones de un determinado sector redacten declaraciones de principios más concretas referidas a una actividad turística (campings, hoteles...) y que por su alcance suelen tener un contenido menos vago y apuntar medidas de actuación que permitirán mejorar el comportamiento ambiental de esas actividades.

2.— La elaboración de manuales de actuación y la formación: pasos esenciales para un turismo sostenible

Un segundo nivel de compromiso ambiental, ya de mayor alcance, acostumbra a orientarse hacia acciones de corte fundamentalmente formativo-informativo. La impartición de cursos o la elaboración de manuales y prontuarios de actuación intentan proporcionar herramientas eficaces y útiles a través de las cuales los operadores turísticos puedan conocer las medidas más adecuadas para mejorar su rendimiento ambiental y las pautas concretas que deben dictar su funcionamiento.

Estos manuales de procedimiento deben ser claros y específicos. Sería conveniente, a este respecto, que la Administración o el organismo o asociación que los elabore, intentase sectorializarlos, de forma que los diferentes operadores turísticos tuviesen a su disposición un prontuario de procedimientos lo más adaptado posible a la realidad de su empresa.

En caso de que la asistencia técnica sea prestada por la Administración la mayor parte de las actividades incluidas bajo este rótulo podrían clasificarse como actuaciones administrativas materiales o técnicas. Por su naturaleza difieren de los actos jurídicos principalmente en su "falta de contenido regulativo y de vinculatoriedad"⁵³. Son actuaciones que pueden definirse, básica-

53. STOBER, R., GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Las actuaciones materiales o técnicas*, REALA, n° 267, 1995, p. 574. En este artículo los autores delimitan este tipo de actividades y abordan la problemática de su legalidad en un contexto de crecientes manifestaciones de esta forma de actuar de la Administración.

mente, de forma negativa porque no implican el uso de la coacción, no constituyen un servicio público y que se sitúan en los límites exteriores de la actividad de fomento compartiendo algunos caracteres con ella pero sin encajar totalmente en esta categoría.

Este supuesto donde es la propia Administración la promotora de este tipo de instrumentos puede ser criticable en base a consideraciones de que esta es una actividad más propia del tráfico jurídico-privado. Sin embargo el acceso privilegiado a múltiples informaciones sobre la situación del sector sitúa a la Administración en una posición inmejorable para el diagnóstico y oferta de alternativas y, además, la evidencia de una sociedad civil desarticulada que no responde de forma pronta a los retos que plantea el desarrollo turístico sostenible, hace preciso matizar este posicionamiento. Sin olvidar tampoco el hecho evidente de que este tipo de actividades no son, en absoluto, extrañas a la práctica diaria de nuestras Administraciones públicas y especialmente de aquellas con más contacto directo con los ciudadanos y empresas.

En este terreno podríamos apuntar, a modo de ejemplo, el programa ECOTUR promovido por el gobierno balear el cual hace hincapié justamente en la necesidad de formar una "nueva generación de gestores" apoyándolos con la aportación de herramientas y mecanismos de seguimiento y el diseño de aplicaciones en todo tipo de soportes. Es aquí la propia Administración la que percibe la necesidad, para promover un desarrollo turístico sostenible, de mejorar las herramientas de diagnóstico y gestión de que disponen los operadores turísticos como un elemento sustancial de apoyo del cambio.

3.— La implantación de sistemas de gestión ambiental y la realización de auditorías ambientales. El reglamento comunitario

Ya en un tercer escalón, entramos en una técnica que, en su concepción, lleva implícito un compromiso de mayor alcance por parte de los sujetos que la adoptan. Estamos hablando de la ecogestión y las auditorías ambientales. Estos instrumentos nacen en el ámbito europeo bajo los auspicios de las autoridades comunitarias conscientes de la necesidad de ampliar el abanico de instrumentos clásicos de protección administrativa del medio para intentar captar la corresponsabilización de los agentes contaminantes. A principios de 1993 se aprueba por la Unión Europea el Reglamento 1836/93 por el que se crea un sistema voluntario de ecogestión y ecoauditoría (EMAS)⁵⁴. Este sistema, que se anunciaba como un instrumento horizontal y complementario a la protección mediante técnicas administrativas clásicas de tutela del medio,

54. Reglamento 1836/93, de 29 de junio (DOCE L de 10.7.1993).

lleva ya tres años en vigor y, declaradamente, ofrece nuevas vías para que la sociedad haga suyo ese compromiso de tutela que enuncia el Quinto Programa Comunitario de Acción en Materia de Medio Ambiente⁵⁵. La llamada a la *corresponsabilización* realizada en este documento se articula, entre otros, a través de la gestión y auditorías ambientales que deben permitir a los agentes contaminadores reforzar su comportamiento ambiental por encima de los requisitos legales establecidos⁵⁶.

El sistema de ecogestión y ecoauditoría comunitario proporciona una herramienta que permite a los contaminadores optimizar su gestión en relación con el medio adecuando su estructura organizativa y humana a un objetivo de mejora continua y de cumplimiento normativo y estableciendo controles periódicos, objetivos y sistemáticos de la evolución experimentada. A cambio, los organismos que emprendan esta senda de compromiso obtendrán el reconocimiento comunitario y, previsiblemente en un futuro próximo, un trato privilegiado con la Administración ambiental competente⁵⁷.

En resumen, puede sintetizarse el EMAS como el proceso de implantación por el organismo interesado de un sistema de gestión ambiental que comprende el establecimiento de una política y un programa ambiental con unos objetivos definidos de mejora continuada y de superación de las exigencias normativas. El sistema será evaluado periódicamente a través de una auditoría ambiental que servirá de base para realizar una declaración ambiental. Esta declaración ambiental satisface uno de los objetivos prioritarios del EMAS: la información al público sobre la situación ambiental del centro. Además la

55. DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.

56. MARTÍN MATEO, R., *Nuevos instrumentos de tutela ambiental*, Trivium, 1994, p.17, indica que este es uno de esos mecanismos que se inscribe en lo que "un tanto confusamente se viene denominando participación. Se trata en efecto de implicar activamente a los ciudadanos en la defensa de los intereses que tiene encomendada la Administración, suministrando a ésta una más amplia cobertura para las competencias a su cargo, en nuestro caso de carácter ambiental, y estimulándola a la vez en el desempeño de sus funciones gestoras".

57. En la actualidad ya existen algunos ejemplos de Administraciones (i.e. Castilla y León, Murcia) que exigen la implantación de un sistema de gestión ambiental, o bien la presentación del informe de la auditoría ambiental, para la concesión de ayudas públicas. También hay un debate en curso en algunos países (Alemania) en relación con la posibilidad de simplificar, o directamente eliminar, los procedimientos autorizatorios y las inspecciones para aquellas organizaciones que acrediten estar adheridas al EMAS. Fuera del ámbito comunitario —en EE.UU., Canadá y Australia— se planteó recientemente la idea, acogida por algunos Estados de la Unión (*audit privilege legislation*), de evitar inspecciones y procesos a las empresas que voluntariamente auditen y corrijan las infracciones detectadas por medio de esas auditorías. Sobre la práctica estadounidense *vid.* HUNT & WILKINS, *Environmental audits and enforcement policy*, "Harvard environmental law review", vol. 16, 1992, JOHNSTON, C., *An essay on environmental audit privileges: the right problem, the wrong solution*, "Environmental law", vol. 25, spring 1995.

declaración ambiental deberá ser validada por un verificador independiente que comprobará la exactitud y adecuación de este documento a los requisitos del Reglamento comunitario. Una vez validada la declaración será remitida al organismo competente (que en la práctica totalidad de los Estados miembros tiene naturaleza pública) para que, en su caso, la inscriba en el registro establecido al efecto pudiendo, desde ese momento, gozar de los beneficios previstos (i.e. utilización de la declaración de participación, aparición en la lista de centros...).

En principio no hay obstáculos para que cualquier persona jurídica pública o privada establezca un sistema de gestión ambiental y audite periódicamente sus instalaciones. La naturaleza voluntaria y de pura gestión empresarial de estos instrumentos permite su utilización por empresas de distintos sectores económicos y de tamaños también diversos. Es evidente, sin embargo, que los aspectos que tendrán que ser estudiados, las medidas a introducir y los propios efectos ambientales van a ser muy distintos en función de las características del centro.

La ecogestión es un compromiso voluntario para mejorar la gestión ambiental por lo que puede ser asumido por cualquier empresa o institución que sienta la necesidad de mejorar su comportamiento ambiental. Tenemos hoy ejemplos de empresas agrarias, pesqueras, del sector servicios, con sistemas de gestión ambiental en funcionamiento.

En definitiva, *a priori* cualquier organización empresarial, industrial y administrativa puede decidir establecer un sistema de gestión ambiental con independencia de la naturaleza, tamaño y envergadura de sus actividades. Cuestión distinta es que determinadas actividades puedan verse más beneficiadas o puedan precisar con mayor urgencia de este instrumento de tutela ambiental.

A) *Ventajas de la ecogestión y ecoauditoría para la tutela ambiental por parte del sector turístico*

La implantación voluntaria de un sistema de ecogestión acompañado por una auditoría periódica de su evolución es, como se ha indicado, una técnica de tutela ambiental complementaria a las técnicas clásicas de limitación administrativa (autorizaciones, prohibiciones...) que tiene tres objetivos bien definidos. Por una parte, podemos hablar de una dimensión estrictamente interna en la medida en que los sistemas de gestión ambiental son, inicialmente, una herramienta de gestión destinada a conocer el funcionamiento ambiental de una determinada organización de una forma exhaustiva, detectando hipotéticas irregularidades y formulando compromisos concretos de mejora. Por otra, y como consecuencia de la primera, existe un objetivo explícito de contribuir a la protección global del medio. Por último, la regulación comunitaria, esta-

blece un objetivo de información al público para aquellas organizaciones que pretendan el reconocimiento comunitario.

Desde cualquiera de estas perspectivas, la adhesión de una empresa turística al sistema comunitario no puede más que reportar ventajas en su gestión y en sus relaciones con los clientes. En primer lugar, hay que referirse a las ventajas internas que reporta un conocimiento exhaustivo del funcionamiento ambiental para poder evitar daños y conseguir ahorros. Está en manos de la empresa mejorar su eficiencia energética (consumo de luz y calefacción); ahorrar en el uso de papel; evitar despilfarros en la compra de material o condicionar ecológicamente las compras.

No es preciso incidir en las repercusiones positivas para el ambiente de esta mejora. Si conviene, en cambio, hacer mención a uno de los elementos definitorios del EMAS, como es la vertiente de información al público que conlleva la implantación de un sistema de gestión ambiental. La obligación de hacer pública la declaración ambiental validada (documento resumen en términos no técnicos de la auditoría ambiental) abre una vía de información al público, a los potenciales clientes, de gran interés. En el caso de los establecimientos turísticos donde el componente publicitario es tan esencial la importancia de este elemento se vería reforzada.

B) Limitación del reglamento comunitario a los centros industriales que dificulta temporalmente la adhesión de las empresas del sector servicios al EMAS

A pesar de nuestra reflexión inicial sobre las ventajas que puede ofrecer a todo tipo de empresas e instituciones la implantación de un sistema de gestión ambiental, el Reglamento comunitario limita, inicialmente, la cobertura del sistema a las actividades industriales. Así se afirma en el artículo 3 que reza: "*podrá participar en este sistema cualquier empresa que opere en uno o varios centros donde se lleve a cabo una actividad industrial*".

Esta limitación intentó ser enmendada por el Parlamento europeo con la inclusión de dos nuevos sectores, el transporte y las Administraciones públicas, en el entendimiento, por un lado, de que el transporte es un sector en el que debe ser potenciado el establecimiento de sistemas de protección ambiental con la finalidad de controlar su impacto creciente en el medio, acentuado con la puesta en marcha del mercado único⁵⁸. Por otro lado, en lo que respec-

58. Debe tenerse, además en cuenta que el Quinto programa comunitario de acción en materia de medio ambiente puso especial acento en un enfoque más sectorializado de la política de medio ambiente comunitaria. Dentro de los sectores de atención prioritaria está el transporte debido a su elevada contribución a los niveles de contaminación comunitaria.

ta a las Administraciones públicas el Parlamento europeo alentaba su inclusión en función del papel ejemplarizante que tienen los poderes públicos para el conjunto de la sociedad⁵⁹.

La ampliación de la participación en el sistema a otras categorías de empresas y organizaciones se concibe de forma gradual. En un primer periodo de cinco años, desde 1993, serían tan sólo las empresas del sector industrial las que podrían acogerse al sistema comunitario. Experimentalmente, sin embargo, esta participación podía ser ampliada ya en ese primer periodo a otros sectores también dentro de esa primera fase de aplicación del Reglamento. El artículo 14 abre las puertas a que los Estados miembros puedan "*aplicar, experimentalmente, en sectores distintos de los industriales, como por ejemplo, en el sector del comercio y en el de los servicios públicos, disposiciones análogas al presente sistema de ecogestión y ecoauditoría*". La posibilidad de ampliación de la aplicación del Reglamento a centros de nuevos sectores debe su existencia a una enmienda introducida en el texto del Reglamento por el Parlamento europeo⁶⁰. Esta opción intenta evitar que se desvirtue la dimensión y sentido verdadero de la propuesta a través de la exclusión de sectores con relevancia ambiental y permite un margen de actuación mayor a los Estados miembros. De todas formas la vía abierta por el artículo 14 para la ampliación del ámbito de aplicación tendría que ser acogida expresamente por los Estados miembros.

En el caso del Estado español el Real Decreto que desarrolla ciertas cuestiones del EMAS no hace mención a esta posibilidad⁶¹. Tan sólo se estipula que en el caso de que en un futuro se decida dar cabida a otros sectores habrá que dictar las disposiciones oportunas para que las funciones que se le atribuyen al Registro de Establecimientos Industriales sean desempeñadas, para los otros sectores, por un Registro que a tal efecto se creará en el Ministerio de Medio Ambiente⁶².

La ausencia de previsiones de ampliación de los sectores en el RD 85/1996 tiene en cuenta el papel que deben jugar las Comunidades Autónomas

59. Report on voluntary participation by companies in the industrial sector in a community eco-audit scheme; European Parliament, Comité de Medio ambiente, Salud Pública y protección de los consumidores (Ponente J.L. Valverde López), Luxemburgo 1993, PE. 201/828 fin, p. 6.

60. Sesión de 19 de enero de 1993. El Parlamento adoptó el informe del que fue ponente el diputado José Luis Valverde.

61. Tampoco las normas italiana y austriaca de desarrollo hacen referencia a esta posibilidad.

62. Disposición adicional tercera, RD 85/1996, de 26 de enero. En esta disposición la competencia sobre el Registro para los otros sectores se atribuye al MOPT. Con la desaparición de este Ministerio es de suponer que será el Ministerio de Medio ambiente quien se encargue, en su caso, de estas funciones.

mas en el desarrollo del sistema en cumplimiento del cuadro de distribución competencial. La Administración central no puede decidir ampliar experimentalmente los sectores candidatos al EMAS ya que esta potestad está claramente vinculada al ámbito de competencia autonómica. La ampliación de sectores por el gobierno central carecería de competencia material y territorial. Hay que esperar, pues, a ver cual es la postura adoptada por las distintas Comunidades Autónomas.

La posibilidad de que un centro procedente de un sector no industrial, como puede ser un hotel, decidiera proceder a registrarse en otro país comunitario donde, de modo experimental, se hayan ampliado los sectores incluyendo aquel al que este pertenece, parece excluida por el propio Reglamento comunitario al establecer la obligación de que los centros se registren ante el organismo competente del país en el que esten situados (art.3h).

En todo caso, como ya indicamos, esta limitación al sector industrial no es definitiva. A más tardar transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del Reglamento la Comisión "revisará el sistema en función de la experiencia adquirida durante su aplicación y, si fuere necesario, propondrá al Consejo las modificaciones oportunas, en particular en lo que respecta a su ámbito de aplicación..."(art.20). Del texto de este artículo se deduce la intención clara de ir incorporando paulatinamente otros sectores y grupos de actividades al sistema comunitario. La inicial circunscripción a las actividades industriales debe dejar paso con el transcurso del tiempo a un mayor abanico de actividades comprendidas en el sector servicios o en la propia Administración pública⁶³. Hoy, que estamos a las puertas de esa revisión, ya parece indiscutible esa ampliación del ámbito del EMAS. Los documentos internos de la Comisión de cara a la revisión del reglamento confirman la intención de abrir a todos los sectores el sistema, y por tanto al turismo⁶⁴.

Los motivos para establecer de este modo la periodización de las actividades que podrían beneficiarse del sistema comunitario de ecogestión eran, fundamentalmente, dos. Por un lado estaba el mayor grado de responsabilidad de la industria en el deterioro ambiental que sufre nuestro planeta en comparación con otras actividades potencialmente menos contaminantes. No cabe duda de que la industria contribuye en mayor medida a la destrucción am-

63. Es deseable esta ampliación con la mayor brevedad posible ya que ahora se excluyen muchas actividades que deberían estar incluidas, *vid.* SPEDDING et al., *Eco-management and Eco-auditing. Environmental issues in business*, reimpresión 1994, Chancery Law pub, Londres, p. 207.

64. EUROPEAN COMMISSION-DGX1, *Revision of EMAS*, Bruselas 23.7.98. Este documento interno de la Comisión traza las líneas principales que va a seguir la reforma del Reglamento del EMAS.

biental y, por lo tanto, debe estar en primera línea a la hora de buscar remedio a esta situación⁶⁵. Por otro lado, la mayor tradición del sector en la utilización de este instrumento es el segundo elemento que sitúa a la industria en el punto de mira del Reglamento. En cierto modo las autoridades comunitarias vienen a decir que el ejemplo, o la pauta a seguir, deben darla aquellos que tienen más responsabilidad, pero también, más práctica⁶⁶. Una forma de evitar el fracaso de esta experiencia es situar como motores de la puesta en marcha a agentes que ya estén familiarizados con sus ventajas, requisitos y procedimientos como ocurre con las empresas del sector industrial, particularmente las grandes empresas que pueden cumplir este papel de popularización del sistema y ayudar a dar un tirón inicial a la participación.

A pesar de que los argumentos que iluminan la decisión comunitaria de circunscribir inicialmente la participación a las empresas industriales sean comprensibles⁶⁷, cabe señalar que la extensión de la participación a otras actividades como las turísticas —especialmente en Estados como España—, no restaría efectividad al sistema. Es, por tanto, positivo que la reforma del Reglamento Comunitario vaya, previsiblemente, a poner fin a esta exclusión de los beneficios públicos que el EMAS prevee para los servicios relacionados con el turismo.

C) Algunas experiencias dentro y fuera del ámbito de aplicación del Reglamento comunitario

A pesar de la inicial circunscripción del Reglamento comunitario a las actividades industriales existen ya algunas experiencias de utilización de sistemas de gestión ambiental y de realización de auditorías ambientales para

65. En los considerandos del Reglamento se hace mención a que "la industria tiene una responsabilidad propia en relación con la gestión de la repercusión medioambiental de sus actividades y que, por consiguiente, debe desempeñar un papel activo en este ámbito".

66. Fueron las propias empresas del sector industrial las que hace algunos años empezaron a integrar los aspectos medioambientales en su política empresarial. Iniciativas como el *Responsible Care Program* de la industria química europea (una suerte de código de buenas prácticas ambientales) y el ejemplo ofrecido fundamentalmente por las filiales de las multinacionales norteamericanas contribuyeron a crear un clima favorable para la elaboración de este Reglamento que pretende generalizar la dinámica existente en algunos sectores industriales.

67. Aun siendo comprensibles los argumentos en favor de la limitación a las actividades industriales, las opiniones al respecto son muy encontradas. Como muestra tómense los relatorios de las sesiones de la Cámara de los Lores británica en los que las distintas empresas comparecientes expresan opiniones claramente contrapuestas en cuanto a la conveniencia de ampliar a otros sectores la cobertura del EMAS, *vid.* HOUSE OF LORDS, *A community eco-audit scheme, with evidence*, Londres 1992, p. 10-11, 58-60, 62.

mejorar el comportamiento ambiental de las actividades turísticas. Hablamos de experiencias piloto en el marco del EMAS pero también de experiencias amparadas en estándares privados (ISO 14000) y en otras Administraciones públicas. Los objetivos y procedimientos son muy semejantes variando básicamente la institución que avala la credibilidad del sistema implantado o los beneficios para los empresarios y el público en general.

En el marco del EMAS se puede mencionar experiencias como las que desarrollaron, Cataluña, Dinamarca y la Región de Emilia-Romagna. En el caso de Cataluña, la Generalitat –de modo significativo, prácticamente la única Administración que parece haber asumido la implantación del EMAS en el Estado español– está probando experimentalmente la aplicación del sistema comunitario a los “campings”.

Por su parte Dinamarca ha extendido el ámbito del Reglamento a hoteles y restaurantes⁶⁸. En cuanto a Emilia-Romagna, esta región italiana aprovechó el margen que dejaba el Reglamento comunitario para extender el ámbito de aplicación del Reglamento y promovió un proyecto piloto de calidad ambiental de los ayuntamientos y empresas turísticas⁶⁹.

También dentro de la iniciativa pública pero fuera del marco que ofrece el EMAS el Gobierno Balear promovió el programa ECOTUR para la integración del turismo y el medio ambiente. Este programa pretende hacer de la cuestión ambiental “un punto de referencia indispensable” facilitando la aplicación de criterios medioambientales a todos los productos consumidos por los turistas (instalaciones hoteleras, oferta complementaria...), diseñando instrumentos y metodologías adecuados, pero, sobre todo, a través del establecimiento de un sistema de evaluación y distinción ambiental. Junto a una serie de acciones en materia de formación y concienciación el Gobierno Balear pretende centrar sus esfuerzos en la “revalorización de la calidad ambiental de las instalaciones turísticas. La actuación inicial es el establecimiento de sistemas de gestión y auditorías ambientales de carácter voluntario para calibrar, modular y sistematizar las mejoras a emprender en los establecimientos del sector”⁷⁰.

68. Sobre las ampliaciones experimentales del EMAS, *vid.* COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIE, *An assessment of the implementation status of Council Regulation 1836/93 in the member States*, Junio 1998. Este estudio de evaluación del funcionamiento del EMAS en cargado a Ruth Hillary del Centre for environmental technology de Londres contribuye a apreciar los problemas que ha encontrado el EMAS en su implementación.

69. DOCE C 85 de 20.3.1998 recoge una lista de organizaciones que recibieron financiación comunitaria en el campo del medio ambiente entre las que se cuenta, precisamente, este proyecto piloto de la Región de Emilia-Romagna.

70. La auditoría ambiental como fórmula de evaluar el estado del ambiente es utilizada además dentro del programa ECOTUR para la evaluación y mejora ambiental de los destinos turísticos (ecoauditorías territoriales).

Finalmente, haciendo referencia a una iniciativa de origen privado procedente de una de las principales empresas turísticas españolas, el Grupo Sol-Meliá se decidió a aplicar los criterios de gestión ambiental a sus actividades. Este grupo se fijó objetivos a corto plazo de mejora (ahorro en lavados de toallas, reducción de basura, recogida selectiva, ahorro en el consumo de agua y en el consumo eléctrico, información a los clientes) y otros, en parte coincidentes, a medio y largo plazo (reducción de basura, uso de productos ecológicos, ahorro de agua y energía, evacuación de aguas residuales, ruido y nombramiento de un responsable de medio ambiente)⁷¹. En igual dirección, una cadena hotelera griega ha adoptado un compromiso ambiental reforzado apoyándose en financiación comunitaria. Esta empresa ha establecido una serie de objetivos ambientales para mejorar la actuación de sus instalaciones valiéndose de la información aportada por una auditoría ambiental⁷².

4. — Los distintivos ambientales: reconocimiento de la gestión ambiental en actividades turísticas

A) Ventajas e inconvenientes de la utilización de distintivos de excelencia ambiental

Finalmente, en la línea de incentivación de la gestión turística ambientalmente sostenible encontramos un instrumento de fomento que, bajo denominaciones diversas (etiquetas, distintivos...), premia a los establecimientos que cumplen unos requisitos de gestión ambiental preestablecidos con la concesión de un distintivo que debe mejorar su imagen externa favoreciendo la captación de clientes.

Como es sabido, es cada vez más frecuente la utilización de etiquetas como un modo rápido y sencillo de hacer llegar a los consumidores, en este caso a los turistas, las características distintivas de un determinado producto o servicio en contraposición con otros que no cuentan con el. La moda de los productos etiquetados como verdes, amistosos con el medio o ecológicos se deja sentir en el sector turístico en los últimos tiempos aprovechando el creciente nivel de conciencia ambiental de los turistas. Estos distintivos, en los que se entrecruzan las técnicas de fomento públicas y las técnicas empresariales de marketing, facilitan la identificación de aquellos establecimientos turísticos

71. DRESE, J.M., “La aplicación de la gestión medioambiental al sector turístico”, *Jornadas sobre las normas ISO 14000 del Instituto de Empresa*, octubre 1996.

72. La Dirección general XXIII de la Comisión financió el proyecto presentado por la cadena GRECOHOTEL para sus establecimientos de Creta. *Vid. Le tourisme et l'environnement en Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995, p.60-63.

más comprometidos con la tutela ambiental. Las ventajas pertenecen, fundamentalmente, al terreno de la publicidad beneficiosa para los establecimientos portadores del distintivo que, razonablemente, deberían traducirse en un aumento de la clientela atraída por ese mayor nivel de compromiso ambiental. Evidentemente, junto con esos beneficios directos para el establecimiento se producirían también una mejora en la situación global del medio.

Sin embargo, precisamente por el carácter eminentemente publicitario y voluntario de estos distintivos, existe un riesgo evidente de fraude en su utilización. Puede ocurrir, y de hecho sucede, que se haga uso de etiquetas de este tipo sin una práctica ambiental que las respalde y con el consiguiente engaño para los consumidores. Hay dos vías de control de ese uso indebido de los distintivos ambientales. Una pasa por la utilización directa de las normas del Derecho de la competencia para los casos de publicidad engañosa; otra por el establecimiento de mecanismos de control público enmarcados en el procedimiento de concesión del distintivo cuando este tiene origen público (ej. concesión por una Comunidad autónoma o un Ayuntamiento que prevea sanciones en caso de incumplimientos).

Cuando se produce una utilización injustificada de los distintivos ambientales puede prescindirse de un dispositivo público de control en la medida en que el Derecho de la competencia haya arbitrado soluciones para los casos de publicidad engañosa⁷³. Las normas, y las acciones, propias del Derecho de la competencia serían, pues, las que arbitrarían soluciones a este problema sin necesidad de intervención de ninguna Administración pública. En nuestro país dentro del Derecho de la Competencia la publicidad engañosa podría perseguirse por dos vías: la publicidad ilícita de la Ley General de Publicidad y la competencia desleal de la Ley 3/1991. En el caso de la publicidad ilícita (art. 3 e 4 de la Ley General de Publicidad 34/1988, de 11 de noviembre) los demandantes podrían recurrir a las acciones civiles de cesación de la publicidad, rectificación y prohibición. En estos juicios de menor cuantía estarían legitimadas las asociaciones de Consumidores y Usuarios, las personas con intereses legítimos y los organismos administrativos competentes en la materia.

Dentro del marco de la competencia desleal, la Ley 3/1991, de 3 de enero, califica esta actividad como acto de engaño (art.7) que puede ser perseguido mediante acción declarativa de la deslealdad del acto, acción de remoción de los efectos del acto, acción de rectificación y acción de indemnización. Los

73. En relación con la publicidad engañosa vid. TATO PLAZA, A., *La publicidad engañosa en la jurisprudencia (Breves reflexiones al hilo de la sentencia del Tribunal Supremo en el caso Citroën)*, "Revista General del Derecho", nº 608, mayo 1995; LEMA DEVESA, C. *La publicidad engañosa en el moderno derecho español*, "La Ley", 12.5.1995.

legitimados para interponer estas acciones civiles serían las asociaciones de Consumidores y Usuarios, las asociaciones de empresarios y las personas con intereses legítimos. Las acciones en el marco de la publicidad ilícita y de la competencia desleal pueden entablarse acumuladamente o por separado.

En otro orden de cosas, un problema que también presentan las etiquetas ecológicas se deriva de la comparabilidad, y por tanto de la fiabilidad, de los criterios con que se conceden en un contexto de globalización. Es un hecho que las etiquetas verdes tienen un poder publicitario que rebasa el ámbito meramente local para surtir efectos en todos aquellos lugares a donde llega esa oferta turística. Precisamente por ese motivo se plantea la necesidad de que el número de etiquetas no sea muy amplio y que los criterios de concesión respondan a una percepción ambiental "homologable" en otros países. En el caso de España este problema reviste una especial importancia al aunarse un flujo turístico muy intenso y un grado de concienciación ambiental relativamente bajo. Desde otros países comunitarios, especialmente aquellos con mayor tradición ambiental, se comienza a demandar una orientación ecológica de la oferta turística, pero, al mismo tiempo, se expresa desconfianza acerca de la comparabilidad de los criterios de exigencia ambiental. Por este motivo la Unión Europea ha financiado proyectos que intentan estudiar el acercamiento de esos dos planteamientos. En concreto, se ha examinado la posibilidad de instaurar una etiqueta eco-turística ("la maleta-verde") que premie los esfuerzos ambientales de los operadores turísticos (lugares turísticos, alojamientos, organizadores de viajes) y las condiciones que estos deben cumplir para que su comportamiento ambiental satisfaga las exigencias internacionales⁷⁴.

Una vez examinadas las ventajas y problemas que pueden generar los distintivos ambientales como instrumento de fomento de la gestión ambiental en el sector turístico sería interesante exponer dos experiencias diversas en su alcance y origen pero demostrativas de la utilidad de este tipo de técnicas para mejorar la gestión de los recursos turísticos y avanzar hacia la sostenibilidad.

74. El proyecto *Herausgabe eines europäischen Gütesiegels "Sozialverantwortlicher und umweltverträglicher Tourismus in Europa"* financiado por la Dirección General XXIII de la Comisión Europea intenta estudiar la viabilidad de esa "maleta-verde" a través de un estudio de la situación del turismo en España procedente de Alemania. Las exigencias ambientales del turista ambiental no se ven, por el momento, satisfechas y a través de esta iniciativa se considera que los operadores turísticos españoles podrían encontrar un incentivo para modificar sus pautas de conducta. Vid. *Le tourisme et l'environnement en Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.

B) Dos experiencias: pública y privada

En primer lugar debemos mencionar una iniciativa pública con un ámbito de aplicación reducido, el de un ayuntamiento. El ayuntamiento de Alcudia (Illes Balears)⁷⁵ desde su "autodeclaración" como municipio ecoturístico en 1992 emprendió una serie de acciones hacia una gestión sostenible de los recursos turísticos entre las que tiene especial relevancia el establecimiento de un *distintivo ecoturístico* que busca implicar a los empresarios turísticos en el respeto ambiental. En un primer momento este distintivo se limitó a las actividades hoteleras pero está en estudio la ampliación a los establecimientos que forman la oferta complementaria (restaurantes, supermercados, tiendas...). Para obtener el distintivo los establecimientos turísticos deben cumplir una serie de requisitos básicos de gestión ambiental y sostenibilidad de los recursos turísticos. Estos requisitos comprenden tanto la formación ambiental de los empleados y la información ambiental a los clientes —medidas situadas en el terreno de la concienciación—, como la reducción o eliminación de impactos ambientales negativos: reducción de la producción de basura y recogida selectiva, uso de productos reciclados y ecológicos, ahorro en el consumo de agua, ahorro en el consumo energético, evacuación de las aguas residuales, eliminación de ruidos. Otro grupo de requisitos guardan relación con el aspecto externo del establecimiento turístico (zonas ajardinadas, decoración de los edificios) y con el respeto del entorno cultural como una manifestación amplia del concepto "ambiente" y de la sostenibilidad (respeto al medio cultural y lingüístico⁷⁶ y menús propios de la zona).

En cuanto al procedimiento de concesión del distintivo, se inicia con la presentación de una solicitud y documentación que será estudiada y dará lugar a una inspección ambiental por parte de técnicos del Ayuntamiento y a la elaboración dun informe. Este informe de los técnicos municipales será sometido a una comisión integrada por personal del Ayuntamiento, representantes de los hosteleros y otros sectores sociales. La comisión emitirá un informe favorable o desfavorable que será trasladado al Pleno del Ayuntamiento que es quien finalmente adopta la decisión de la concesión. La concesión del distintivo tiene una validez de un año con la finalidad evitar fraudes debido al deterioro de las condiciones que inicialmente dieron lugar a la concesión.

75. Alcudia cuenta con casi 11.000 habitantes y una previsión de 35.000 camas turísticas. Aún que el turismo de esta zona es, básicamente, de sol y playa también contaba con otros atractivos turísticos como son cinco espacios naturales protegidos y patrimonio histórico y cultural de cierta riqueza.

76. En un sentido coincidente cabe recordar la reciente medida del Gobierno Balear exigiendo la rotulación de los establecimientos turísticos por lo menos en una de las dos lenguas oficiales baleares, sin perjuicio del uso de lenguas extranjeras.

Otra muestra de las garantías al consumidor, y de la propia imagen del municipio, con las que se pretende dotar la concesión de este distintivo es el hecho de que se le haya denegado a un porcentaje elevado de los solicitantes por incumplimiento de los requisitos⁷⁷. No se pretende, pues, utilizar el distintivo como un elemento de simple competencia con la oferta turística de ayuntamientos limítrofes sino conseguir una efectiva mejora ambiental que redunde en la calidad de los servicios que se prestan a los turistas.

Un ejemplo diverso por su origen y alcance es el del distintivo ambiental *Hoteles de la Biosfera*. Este distintivo tiene su promotor no en instancias públicas sino en una organización privada sin ánimo de lucro y ámbito de actuación internacional, el Instituto de Turismo Responsable. La finalidad es promover un sistema de turismo responsable diseñado para contribuir a la sostenibilidad de aquellos territorios y ciudades que posean recursos naturales y culturales valiosos y sensibles. La primera experiencia de certificación y concesión del distintivo se desarrolló en Lanzarote, Reserva de la Biosfera declarada por la UNESCO en 1993. Por el momento nueve establecimientos hoteleros de Lanzarote cuentan con este distintivo.

Realmente el distintivo de Hotel de la Biosfera se obtiene después de pasar un proceso de certificación que incluye la implantación de un sistema de gestión ambiental y la realización de una auditoría de conformidad. El Instituto de Turismo Responsable que es quien concede el distintivo apoya todo el proceso de certificación proporcionando asistencia técnica a través de documentación y guías y colaboración de personal especializado. Posteriormente a la concesión del distintivo se realiza un seguimiento anual mediante inspecciones del establecimiento para comprobar el mantenimiento de los requisitos exigidos. Junto a esta iniciativa privada ya en marcha están en estudio otras de alcance similar lo que podría acabar provocando una saturación y, sobre todo, los problemas mencionados de confusión de los consumidores⁷⁸.

V.— CONCLUSIONES

A pesar de las múltiples declaraciones de principios, programas y acuerdos de carácter nacional e internacional en los que se ha implicado España, del esfuerzo renovador que ha supuesto el Plan Futuro, y a pesar, también, del cambio normativo que están viviendo nuestras CCAA, a día de hoy el modelo

77. En 1994 se presentaron 7 solicitudes y no se otorgó ningún distintivo, en el 95 se otorgaron 2 de 4 y en el 1996 9 de 13.

78. En concreto el instrumento financiero LIFE de la Unión Europea ha seleccionado para 1998 un proyecto para que una red de agencias europeas de medio ambiente diseñen herramientas para la concesión de una bandera verde para hoteles verdes.

turístico imperante en nuestro país no ha sufrido una profunda transformación respecto del viejo modelo de "sol y playa". Así lo ponen de manifiesto las conclusiones a que ha llegado el propio Instituto de Estudios Turísticos, en el estudio realizado sobre los datos que ofrece el sector turístico español en el año 1997⁷⁹. Del mismo modo, y respecto del problema de la estacionalidad, en el mismo estudio se afirma que "la Administración turística debe contribuir a la reducción de la acusada estacionalidad que de forma tradicional caracteriza a nuestra demanda turística. Este rasgo se sigue reflejando de forma acusada en todos los indicadores utilizados". Los esfuerzos realizados por tratar de diversificar geográficamente los destinos turísticos, diversificación que supone, a su vez, la superación del viejo modelo de "sol y playa", tampoco son muy alentadores.

En definitiva, la escasa capacidad transformadora y dinamizadora de los esfuerzos, fundamentalmente de carácter económico-promocional, realizados hasta el momento, entendemos que obliga a nuestros normadores a un esfuerzo creativo, a través del cual se implementen nuevos instrumentos y nuevos procedimientos que generen una dinámica de cambio más fuerte y en la línea del nuevo modelo de desarrollo turístico al que hemos aludido en estas páginas.

El apoyo teórico que reciben los principios de desarrollo turístico sostenible y la constatación de desequilibrios ambientales en nuestra oferta turística no se ha, no obstante, más que ocasionalmente en la legislación y políticas turísticas. La legislación autonómica en materia de turismo sitúa el problema del deterioro ambiental y de la sostenibilidad en el plano de las declaraciones de principios con escasa plasmación en el diseño de las medidas de limitación, fomento y planificación clásicas. No se aprecia tampoco, salvo excepciones, una adopción de algunas de las técnicas que desde el Derecho comunitario se han propuesto en los últimos para complementar a las técnicas administrativas clásicas e intentar corresponsabilizar a los sujetos contaminadores en la tutela ambiental (Evaluación de Impacto Ambiental, Auditorías ambientales, Etiquetas Verdes...).

Estas nuevas técnicas de tutela ambiental creemos que pueden ser de gran interés para el sector turístico como fórmulas complementarias a las técnicas administrativas clásicas de protección del medio en la medida en que ofrecen una mayor flexibilidad y permiten a los consumidores diferenciar aquellas ofertas turísticas con mayor compromiso ambiental. La voluntariedad que preside la adopción de una buena parte de estas medidas puede permitir a la Administración promover un cambio más adaptado a las necesidades del sector y, sobre todo, que evite las resistencias habituales ofrecidas a la normativa ambiental. Su carácter complementario de las medidas de limitación tradicionales, evitará, por otra parte, que la voluntariedad se traduzca en un incremento de los daños ambientales.

⁷⁹. *El turismo en España durante 1997: rasgos básicos*. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1998.

EL ANTEPROYECTO DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE ZARAGOZA: MEMORIA DE UN FRACASO

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

En diciembre de 1976, un año después de haber triunfado en las elecciones del Colegio de Abogados de Zaragoza la candidatura renovadora encabezada por Ramón Sáinz de Varanda, la Junta de Gobierno de la institución hizo un llamamiento a los abogados de las tres provincias aragonesas a fin de elaborar un anteproyecto de Estatuto de autonomía que sirviera de punto de referencia para el intenso debate sobre la institucionalización de la región desatada tras la muerte de Franco. Como el propio Sáinz de Varanda señaló en el *Boletín del Colegio*¹, se trataba de ofrecer a la oposición democrática un texto nítidamente regionalista suficientemente consensuado con el que neutralizar, y a ser posible arrumbar, las propuestas seudoregionalizadoras de la Comunidad General de Aragón, ente abstracto creado dos años antes por iniciativa de Hipólito Gómez de las Rocas que preconizaba, al amparo de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local (LBERL), la constitución de una Mancomunidad *seccional* de Diputaciones Provinciales². Consciente de la

1. R. SÁINZ DE VARANDA, "Fundamentos de la autonomía de Aragón", *Boletín del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza*, nº 64, enero, 1977, pp. 22-31.

2. La Comunidad General de Aragón fue constituida por los diputados provinciales de las Diputaciones de Zaragoza, Huesca y Teruel en el transcurso de unas Jornadas celebradas en Jaca los días 11 y 12 de noviembre de 1974. Con su creación se pretendió simbolizar la voluntad unitaria de las tres Corporaciones y, en tanto se plasmara legalmente la opción regionalizadora del régimen franquista, preparar el camino para la futura institucionalización de Aragón. Con ese objeto, precisamente, fueron aprobadas un año más tarde las Bases estatutarias de una Mancomunidad interprovincial, que se encargaría de planear, coordinar y gestionar obras, servicios y actividades de interés común, así como, llegado el caso, de la gestión de las obras y servicios que fueran delegados por otras Administraciones públicas (Los acuerdos de creación de la Comunidad General y las citadas Bases estatutarias pueden verse en la revista *Zaragoza* -editada por la Diputación Provincial- nº XXXIX-XL, 1975, pp. 65-68, y nº XLI-XLII, 1976, pp. 241-255, respectivamente. Una explicitación de las ventajas de la proyectada Mancomunidad realizada por su principal impulsor, el presidente de la Diputación zaragozana Hipólito Gómez de las Rocas, en "La vertebración del regionalismo", revista *Zaragoza*, nº XLI-XLII, 1976, pp. 9-24). Las Bases, obviamente, suscitaron el más firme rechazo de la oposición democrática aragonesa, entre la que, por diversos factores propiciados en gran medida por los excesos centralistas del régimen autori-