

## IMPULSO DEL TURISMO Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL DERECHO ESPAÑOL

José Luis MORENO GARCÍA\*

*SUMARIO: I. Introducción. La importancia económica y social del turismo en la actualidad. II. La tradicional prevalencia del desarrollo económico sobre el respeto ambiental en el sector. La destrucción ambiental de las zonas de mayor expansión turística. III. La distribución de competencias sobre turismo y medio ambiente en el Estado español. IV. La regulación ambiental estatal de carácter básico y su incidencia sobre el turismo. V. La promoción estatal del turismo. VI. La legislación autonómica sobre turismo y su preocupación por la conservación del medio ambiente.*

### I. INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL TURISMO EN LA ACTUALIDAD

Según la OMT, el volumen de sector turístico representa aproximadamente el 30% de las exportaciones mundiales de servicios, y ocupa alrededor de un 10% de la población activa del mundo, no sólo en empleo directo, sino también en indirecto. El turismo supone en los países eminentemente turísticos un peso específico elevado en su PIB; por ejemplo, en España, según el Instituto Nacional de Estadística, representó un 11% del PIB en el 2004 con una facturación de 91.988,7 millones de euros; y en México supone la tercera mayor fuente de ingresos tras el petróleo y las remesas de los migrantes, alcanzando más de 12,000 millones de dólares anuales.

\* Instituto de Estudios Turísticos, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España, disponible en Internet en <http://www.iet.tourspain.es/informes/documentacion/FronturFamiliar/Balance%20del%20turismo%20en%20España%20en%202006.pdf>.

El número de llegadas de turistas ha pasado de 25 millones en 1950 hasta 842 millones en 2006, según el barómetro de enero de 2007 publicado por la Organización Mundial de Turismo. África, con 40.3 millones de turistas, fue la zona con mayor porcentaje de crecimiento en 2006, el 8.1%. América, con el 2.1%, fue la que obtuvo el incremento inferior. Europa, con un crecimiento moderado del 3.9%, cuenta con el 54% del total de las llegadas a nivel mundial (458 millones). En 2005, siete países del continente europeo (incluyendo Turquía) se situaron entre los diez primeros puestos del *ranking* de los principales destinos turísticos del mundo. Entre éstos, Francia se encuentra a la cabeza —con 76 millones de turistas en 2005—, seguida de España, Estados Unidos y China. La Organización Mundial de Turismo estima que en 2020 se alcanzarán 1,600 millones de llegadas. El turismo es la actividad económica que más ha crecido en el siglo XX.

Mientras que México ocupa el séptimo lugar mundial en llegadas de turistas extranjeros (21.9 millones en 2005), España se situó en 2006 en el segundo puesto a nivel mundial tanto en llegadas de turistas extranjeros (58.5 millones de turistas no residentes recibidos) como en ingresos por turismo (el gasto medio por turista fue de 857€), según la encuesta de Movimientos Turísticos en Fronteras (Frontur) y de la Encuesta sobre el Gasto Turístico (Egatur). El 90% del total de las llegadas se agrupan en seis comunidades autónomas: Cataluña, Baleares, Canarias, Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid. Reino Unido, Alemania y Francia concentran el 61% de los turistas que viajan a España. Durante 2006, el volumen de pasajeros transportados a España por vía aérea aumentó un 7%, hasta llegar a los 55 millones. El número de ocupados en la actividad turística en 2006, según la Encuesta de Población Activa, creció un 6.5%, alcanzando los 2.5 millones.<sup>1</sup>

Hay que destacar la importante dimensión y el papel del turismo como instrumento positivo para mitigar la pobreza y mejorar la calidad de vida de todas las personas, su potencial para contribuir al desarrollo económico y social, especialmente en los países en desarrollo, y, como ha reconocido Naciones Unidas, su incipiente papel de fuerza vital para la promoción del entendimiento, la paz y la prosperidad en el plano internacional.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Instituto de Estudios Turísticos, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España, disponible en Internet en <http://www.iet.tourspain.es/informes/documentacion/FronturFamilitur/Balance%20del%20turismo%20en%20España%20en%202006.pdf>.

<sup>2</sup> Resolución de la Organización de las Naciones Unidas A/RES/56/212, Asamblea General Distr. General, del 28 de febrero de 2002.

## II. LA TRADICIONAL PREVALENCIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO SOBRE EL RESPETO AMBIENTAL EN EL SECTOR. LA DESTRUCCIÓN AMBIENTAL DE LAS ZONAS DE MAYOR EXPANSIÓN TURÍSTICA

Desde sus orígenes el desarrollo del turismo ha planteado la dificultad de compaginar desarrollo económico con respeto al entorno ambiental. Se trata sin duda de un sector paradigmático en el que se puede apreciar cómo casi siempre ha prevalecido el desarrollo y la búsqueda de obtención de beneficios económicos sobre la prevención y respeto al medio ambiente.

Los impactos en el medio ambiente derivados de la actividad turística afectan a la contaminación atmosférica, principalmente por la acción de los medios de transporte público y privado; a la contaminación acústica provocada especialmente en horario nocturno por discotecas y zonas de ocio, aparte de la ocasionada por otras fuentes; a la eliminación de los residuos ocasionados por una población temporal que multiplica la población local; a los bosques y espacios naturales; a las aguas y redes de saneamiento, y a la contaminación de las costas por los turistas, por embarcaciones de motor y por las aguas residuales procedentes de establecimientos turísticos, dado que numerosas zonas costeras no se encuentran equipadas con estaciones de depuración o la demanda sobrepasa las capacidades para las que se concibieron los equipos existentes.

En España basta observar el desarrollo urbanístico de las costas atlántica y, sobre todo, mediterránea, para comprender hasta dónde ha llegado la degradación del paisaje afectando de manera irreversible a todos los recursos naturales.

Resulta muy revelador al respecto el Documento de Trabajo del Parlamento Europeo del 28 de marzo de 2007, Comisión de Peticiones (DT\660551ES.doc PE 386.549v02-00, Ponentes: Marcin Libicki, Michael Cashman), sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía llevada a cabo entre el 27 de febrero y el 3 de marzo de 2007. En palabras textuales del durísimo informe:

Lo que se está difundiendo a lo largo del litoral mediterráneo español no es tanto un desarrollo sostenible programado de las comunidades locales —aunque tal desarrollo también se produzca— cuanto, con frecuencia, un expolio de la propia comunidad y de su patrimonio cultural, el «enladrilla-

do» del litoral, la destrucción de unas fauna y la flora frágiles y el enriquecimiento masivo de una pequeña minoría a expensas de la mayoría. Las laderas de los montes se ven invadidas por un cáncer de viviendas clónicas, no porque éstas sean necesarias, sino que porque suponen un beneficio para urbanizadores, constructores, arquitectos y abogados.

Desde hace unos veinte años se observa una tendencia cada vez mayor a la compra de una vivienda en el benigno clima del Mediterráneo español, ya sea para iniciar una nueva vida o para pasar allí los años de la jubilación. También los españoles dejen las ciudades para establecer su hogar en las hermosas zonas rurales. Nuevas leyes sobre el suelo han tratado de acompañar esta tendencia en un intento de conseguir un proceso de desarrollo racional. Se ha producido una situación de bonanza económica sin precedentes en la industria de la construcción a medida que el suelo rústico se ha ido urbanizando. ¿Cuántos propietarios de constructoras españolas aparecen ahora entre las cien celebridades de la revista Forbes o en la lista de las personas más ricas del mundo?

Muchas personas decidieron adquirir una finca en pequeños pueblos: antiguas viviendas rurales vacías que les vendieron familias antes dedicadas a las actividades agrícolas y que los nuevos propietarios compraron, de manera perfectamente legal y legítima, con el fin de rehabilitarlas. Los derechos de propiedad, una vez adquiridos de forma legal, deberían conservarse normalmente, salvo quizás en casos de interés público justificado y adecuadamente definido, en los cuales habría de pagar una indemnización apropiada. Sin embargo, los inmuebles construidos o renovados en el campo son los más vulnerables al tipo de desarrollo urbanístico generado en España por las nuevas leyes en la materia, las cuales han creado situaciones en las que una vivienda familiar puede ser tan sólida como un castillo de naipes...

...Los vecinos de los pueblos se encuentran con que el tamaño y la población de su comunidad rural se multiplica de repente de manera desmesurada, como consecuencia de la ambición de alcaldes de poca monta atraídos por los cantos de sirena de promotores inmobiliarios. Sin embargo, esos vecinos no recibirán ninguna compensación real por sus desvelos o por su inversión. Ésta la percibirán los promotores. Las repercusiones en el medio ambiente, en la disponibilidad de agua y en el suministro de energía, y los trastornos a largo plazo que acarreará el propio proyecto urbanístico no son, a menudo, sino consideraciones secundarias para quienes pretenden llevarse los beneficios y jamás tendrán que vivir en las urbanizaciones creadas, tengan éstas o no el campo de golf que constituye el no va más de los atractivos de *marketing*.

Ya la exposición de motivos de la Ley de Costas española de 1988 (Ley 22/1988, del 28 de julio) advertía dramáticamente:

se está produciendo un acelerado proceso de traslado de población desde las zonas interiores al litoral, de forma que alrededor de un 40 por 100 de la costa española ya está urbanizada o tiene la calificación de urbanizable, un 7 por 100 de ella está dedicada a instalaciones portuarias, un 3 por 100 a instalaciones industriales y un 8 por 100 a usos agrícolas, no teniendo aún el 42 por 100 usos claramente definidos o irreversibles. A esta situación se ha llegado, en general, en actuaciones inconexas, sin la necesaria coordinación entre la legislación del dominio público marítimo y la del suelo, sin tener en cuenta la interacción tierra-mar, ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la conservación de estos espacios singularmente sensibles al deterioro, ni los costes externos a la propia acción ni la rentabilidad o valor social del medio.

Diversos son los factores que han incidido negativamente sobre la conservación de este escenario natural, revalorizado por el cambio de las costumbres humanas y por la civilización del ocio como fenómeno de masas. Por una parte, la disminución de los aportes sólidos de los ríos y arroyos ha ocasionado la regresión del 17 por 100 de costa... A este olvido de que los áridos son un recurso escaso, con un largo y costoso proceso de renovación, hay que añadir la destrucción de dunas litorales, las extracciones abusivas de áridos y, en muchas ocasiones, la ejecución de obras marítimas sin tener en cuenta sus perjudiciales efectos, con barreras que bloquean el flujo de arena a lo largo de la costa.

Se ha producido además con demasiada frecuencia la desnaturalización de porciones del dominio público litoral, no sólo porque se ha reconocido la propiedad particular, sino por la privatización de hecho que ha supuesto el otorgamiento de determinadas concesiones y la carencia de accesos públicos, con el resultado de que ciertas extensiones de la ribera del mar han quedado injustificadamente sustraídas al disfrute de la colectividad.

Entre los casos más lamentables de degradación física puede citarse la destrucción de los más importantes núcleos generadores de vida en el medio marino, las marismas. Muchos de estos espacios vitales para producción orgánica y biológica han sido destruidos bajo pretendidos motivos sanitarios, económicos o agrícolas, incluso con subvenciones económicas y exenciones tributarias, habiendo siendo dedicados realmente a una edificación especulativa.

Las consecuencias del creciente proceso de privatización y depredación, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años,

con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos.

Por lo que se refiere a México, una investigación reciente de la Cámara de Diputados reveló que la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno Federal (Semarnat) dio luz verde desde el sexenio pasado a 74 proyectos turísticos y empresariales que no cumplen con la legislación ambiental. El entonces director general de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat fue el responsable de autorizar los proyectos que, a juicio de los legisladores, “contravienen las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”.<sup>3</sup> Entre otros proyectos autorizados y ya en proceso de ejecución se encuentran los de Costa Cancún, en Quintana Roo, que prevé la destrucción de 337 hectáreas de manglar para la construcción de un enorme complejo hotelero; Paraíso del Mar, en Baja California Sur, en una zona donde se devastarán manglares y se afectará a la vida de delfines y ballenas, y los proyectos La Tambora y La Huerta, ubicados en la zona de influencia de la reserva de la biosfera Chamela Cuixmala, en el estado de Jalisco.

### III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE TURISMO Y MEDIO AMBIENTE EN EL ESTADO ESPAÑOL

La Constitución española de 1978 estableció un Estado autonómico, en el que se reconoce la existencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos, ordenamientos que son reconocidos por el Estado como parte integrante de su propio ordenamiento jurídico, según lo dispuesto en el

<sup>3</sup> Véase el periódico *Excélsior*, 16 de agosto de 2007, portada y página 16 de la sección nacional.

De acuerdo con las informaciones del mismo diario, “la Semarnat y la Secretaría de Turismo rechazaron tajantemente que se vendan las playas nacionales a inversionistas extranjeros; sin embargo, se pronunciaron en favor de una reforma constitucional que permita la compra de terrenos en zonas costeras. Senadores del PRI y del PRD advirtieron que llamarán a cuentas a las autoridades de la Semarnat, porque la venta de playas a extranjeros es inconstitucional”, incluso adelantaron que “no existen las condiciones en el Congreso de la Unión para que se reforme la Carta Magna en ese terreno” (*Excélsior*, 16 de agosto de 2007, pp. 18 y 19).

artículo 147 de la CE. En el sistema autonómico español se optó por un reparto original de competencias que, dentro de las posibilidades que ofrecen los artículos 148 y 149 de la Constitución, otorga un papel clave a los estatutos de autonomía de cada comunidad autónoma.

En el artículo 148.1 de la Constitución se señalan una serie de competencias que podían ser asumidas por las CCAA incluyéndolas en sus estatutos. Entre estas competencias, según el apartado 1.18 del precepto, se encontraba la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Por su parte, el artículo 149 de la Constitución, que recoge las competencias del Estado español, no contiene ninguna reserva competencial sobre turismo. Pues bien, todas las CCAA asumieron en sus estatutos, competencias exclusivas sobre turismo.

Ahora bien, tanto el Estado como las comunidades autónomas ostentan otras competencias que afectan al turismo, como son las que se refieren al medio ambiente, defensa de los consumidores y usuarios, patrimonio histórico. En especial, el Estado ha alegado en diversas ocasiones para intervenir en la materia del turismo sus títulos competenciales sobre “comercio exterior” (artículo 149.1.10a., CE) y sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13a.).

El Tribunal Constitucional español ha deslindado, a través de su jurisprudencia, las competencias autonómicas y estatales en materia de turismo. El máximo intérprete constitucional español ha reconocido el inevitable grado de indeterminación de una materia como el turismo, que tiene dimensiones clasificables dentro de distintos conceptos materiales y encajables en otros títulos competenciales. Así, ha señalado en su sentencia 125/1984, del 20 de diciembre de 1984, acaso su más importante pronunciamiento al respecto, que el artículo 149.1.13 de la Constitución no debe ser interpretado de forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica —lo que equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades—. Por lo que se refiere a la competencia estatal sobre comercio exterior, atribuida con competencia exclusiva al Estado por el artículo 149.1.10 de la Constitución, hay que partir del reconocimiento de la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, ingresos que convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por ello, para el Tribunal, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia esta-

tal del artículo 149.1.10 de la C. E. Pero ello no debe llevar a una interpretación expansiva de este título que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias. Una vez más, la posible concurrencia imperfecta de títulos obliga al intérprete del bloque de la constitucionalidad y de la norma o normas constitutivas del objeto de un conflicto, a una tarea de ponderación, difícilmente conceptualizable y, por fuerza, casuística.

En el caso enjuiciado por la STC 125/1984, el Tribunal analizó la impugnación de varias comunidades autónomas contra el Real decreto 2288/1983, del 27 de julio, por el que se establecía para los hoteles como elemento promocional la distinción especial “Recomendado por su calidad”.<sup>4</sup> El objeto directo de la norma impugnada era en consecuencia el turismo, y los efectos que su ejecución pudiera producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad. Entendió así el TC que la finalidad de la norma en cuanto la vinculaba sólo débilmente con el comercio exterior y debía ceder en este caso frente a su contenido material, esto es, obligaba a interpretarla como norma que disciplina la actividad turística.

En su fallo en la STC 125/1984, el Tribunal Constitucional declaró el Real decreto impugnado como viciado de incompetencia en su integridad.

Por lo que se refiere al medio ambiente, los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la Constitución española permiten a las comunidades autónomas, asumir competencias de gestión en materia de protección del medio ambiente, otorgando al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación

<sup>4</sup> La distinción especial “Recomendado por su calidad” que se creaba en el Real decreto 2288/1983 para otorgarla a establecimientos hoteleros implicaba una clasificación paralela de aquellos establecimientos. Así se desprendía del artículo 4o., en donde se establecía que la calidad de los servicios a premiar se valorará “con independencia de la categoría en que se hallen clasificados los establecimientos”. Dado que es competencia comunitaria la clasificación de los establecimientos hoteleros, al valorarse su calidad, como disponía el artículo 4o., con arreglo a unos baremos relativos a su capacidad, al número de empleados y su cualificación, a los servicios e instalaciones adicionales y a la calidad de los elementos materiales, que son en sustancia los mismos criterios que se utilizan para la ordenación en categorías de los establecimientos hoteleros por las comunidades, era claro que la aplicación del Real decreto impugnado crearía la apariencia de una doble clasificación hotelera y, en cuanto tal, significa una invasión de la competencia comunitaria de ordenación de ese importante sector de la actividad turística (F.J. 2 de la STC 125/1984).



básica, sin perjuicio de las facultades autonómicas para dictar normas adicionales de protección.

Ahora bien, como ha reiterado nuestro Tribunal Constitucional, las dificultades para conocer cuál sea la legislación básica no pueden conducir a la inactividad legislativa de las comunidades autónomas, que dejarían sin atender necesidades apremiantes a la espera de una legislación estatal absolutamente clarificadora (lo que no obsta para que el propio Tribunal haya destacado lo conveniente que sería contar con una norma básica actualizada en la materia —STC 69/1988, de 19 de abril—).

Pero también el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente se traduce en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional (STC 102/1995, F.J. 3). Sobre los recursos naturales convergen diferentes actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los estatutos de autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las comunidades autónomas.

Como señala la citada STC 102/1995, el medio ambiente incide “en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias” (artículos 148.1.1o., 3o., 7o., 8o., 10 y 11 CE). Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, F.J. 6 y 13/1998, del 22 de enero, F.J. 7).

La transversalidad ha sido también reconocida al máximo nivel en el ordenamiento jurídico comunitario europeo, al establecerse en el troncal artículo 6o. del TCE que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”. En la norma de derecho originario europeo se conecta el principio con el también decisivo en materia ambiental del desarrollo sostenible, que exige hacer compatibles el crecimiento económico con la cohesión social y la protección del medio ambiente, a fin de no comprometer la supervivencia de los ecosistemas y permitir el acceso global a una digna calidad de vida.

#### IV. LA REGULACIÓN AMBIENTAL ESTATAL DE CARÁCTER BÁSICO Y SU INCIDENCIA SOBRE EL TURISMO

Con la aprobación de la Constitución española de 1978 se reconocieron competencias de desarrollo legislativo y ejecutivo a las comunidades autónomas en materia de medio ambiente, al tiempo que se elevaron al rango de principios rectores de la política económica y social tanto el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona como el deber de conservarlo.

Pero junto a esta consagración constitucional del derecho al medio ambiente, el apartado segundo del artículo 45 del texto constitucional contiene un decisivo mandato para los poderes públicos, al establecer que éstos “velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

En desarrollo de este precepto constitucional y conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución, la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, tiene como objetivo el establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales y a la flora y fauna silvestres.

Los principios inspiradores de la Ley 4/1989 son el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética, la utilización ordenada de los recursos, y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.

El artículo 9o. de la norma dispone en su apartado primero que “la utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno”.

La Ley 4/1989 regula una novedosa figura de gestión, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), a través de los cuales se diagnostica el estado de conservación de los valores naturales característicos del espacio protegido en cuestión, y se determinan las zonas y procesos ecológicos, tanto dentro como en el entorno del parque, que afectan a los elementos que se desean proteger. Las directrices generales contenidas en los PORN son desarrolladas posteriormente con mayor precisión por

los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGs), que son el instrumento de gestión directa del parque que fija sus normas generales de uso.

Por exigencias de la jurisprudencia constitucional, la Ley 41/1997, del 5 de noviembre, modificó la Ley 4/1989, dando participación a las comunidades autónomas en la ordenación y gestión de los parques nacionales. Esta norma creó el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que proporciona la pauta para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) de los parques nacionales.

También existen redes de parques naturales en diferentes comunidades autónomas, que regulan el uso público y la explotación de sus zonas naturales protegidas como recurso turístico según su legislación y el nivel de desarrollo de su política medioambiental.

Por lo que se refiere a la evaluación de impacto ambiental, hay que destacar que ésta constituye un instrumento eficaz para la consecución de un desarrollo sostenible mediante la consideración de los aspectos ambientales en determinadas actuaciones públicas o privadas. Si en el ámbito internacional cabe destacar al respecto el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre evaluación del impacto en el medio ambiente en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991, y su Protocolo sobre evaluación ambiental estratégica, firmado en Kiev en 2003, en la Unión Europea se aprobaron las Directivas 85/337/CEE del Consejo, del 27 de junio de 1985, y 97/11/CE del Consejo, del 3 de marzo de 1997, relativas a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Pues bien, estas Directivas europeas fueron traspuestas en España por el Real decreto legislativo 1302/1986, del 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (desarrollado por el Real decreto 1131/1988, del 30 de septiembre), sustituido posteriormente por la Ley 6/2001, del 8 de mayo. Esta norma constituye legislación básica en la materia (disposición final tercera), lo que ha permitido a varias comunidades autónomas, dictar legislación de desarrollo o normas de protección más estrictas.

Sin embargo, este instrumento ha mostrado sus carencias cuando se trata de evitar o corregir los efectos ambientales en el caso de las tomas de decisión de las fases anteriores a la de proyectos. Era necesario, por lo tanto, establecer una herramienta que permitiera actuar de una forma estratégica en tales fases, lo que llevó a la Unión Europea a aprobar la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y

programas en el medio ambiente, que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español por la Ley 9/2006, del 28 de abril.

Esta norma, por tanto, introduce en la legislación española la evaluación ambiental de planes y programas, también conocida como evaluación ambiental estratégica, como un instrumento de prevención que permita integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos, tanto en el ámbito de la administración general del Estado como en el ámbito autonómico.

Con la nueva Ley se obliga a la realización de un proceso de evaluación ambiental estratégica de los planes y programas que elaboren y aprueben las distintas administraciones públicas. En este sentido, las comunidades autónomas, titulares de competencias como la ordenación del territorio y urbanismo, que implican una actividad planificadora, tienen un papel muy relevante.

Los fundamentos que informan esta regulación son el principio de cautela y la necesidad de protección del medio ambiente a través de la integración de esta componente en las políticas y actividades sectoriales. Y ello para garantizar que las repercusiones previsibles sobre el medio ambiente de las actuaciones inversoras sean tenidas en cuenta antes de la adopción y durante la preparación de los planes y programas en un proceso continuo, desde la fase preliminar de borrador, antes de las consultas, a la última fase de propuesta de plan o programa. Este proceso no ha de ser una mera justificación de los planes, sino un instrumento de integración del medio ambiente en las políticas sectoriales para garantizar un desarrollo sostenible más duradero, justo y saludable, que permita afrontar los grandes retos de la sostenibilidad, como son el uso racional de los recursos naturales, la prevención y reducción de la contaminación, la innovación tecnológica y la cohesión social.

En este mismo sentido, se considera que se obtiene un claro beneficio empresarial por la inclusión de la información ambiental en la toma de decisiones al promover soluciones sostenibles, eficaces y eficientes.

Pues bien, de acuerdo con el artículo 3 de Ley 9/2006, serán objeto de evaluación ambiental los planes y programas, así como sus modificaciones, que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente y que cumplan los dos requisitos siguientes:

- a) Que se elaboren o aprueben por una administración pública.
- b) Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición

legal o reglamentaria o por acuerdo del consejo de ministros o del consejo de gobierno de una comunidad autónoma.

Se entenderá que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente aquellos planes y programas que tengan cabida en alguna de las siguientes categorías:

- a) Los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental en las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, *turismo*, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo (el énfasis añadido).

## V. LA PROMOCIÓN ESTATAL DEL TURISMO

Dentro del Plan Integral de Calidad del Turismo Español de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Economía para el periodo 2000-2006 (PCTE 2000) se incluyen una serie de programas de apoyo y de mejora de la calidad del turismo. Entre ellos hay que destacar los planes de excelencia y dinamización turística, que contemplan inversiones en estudios sobre repercusión en el medio ambiente, aplicación de la Agenda 21, recuperación de espacios naturales, ajardinamiento, dotación de puntos limpios, rehabilitación del patrimonio y, en general, actuaciones de mejora de la calidad en los destinos piloto seleccionados, con el objetivo de servir de modelo ejemplificador de turismo sostenible para otros destinos similares.

Por su parte, el proyecto Municipio Turístico Sostenible tiene el objetivo de proporcionar a los municipios turísticos un modelo para la gestión medioambiental basado en el reglamento comunitario 1836/93 (EMAS). Este reglamento estaba en principio diseñado para ayudar a las empresas del sector industrial a conseguir objetivos medioambientales, pero comenzó a aplicarse de manera experimental en el sector turístico. En 2001 fue revisado y se decidió extenderlo a todos los sectores de actividad económica, incluidas las autoridades locales.

## VI. LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE TURISMO Y SU PREOCUPACIÓN POR LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Las leyes autonómicas sobre turismo contemplan el necesario respeto y protección del medio ambiente. Las comunidades autónomas están desarrollando estrategias de turismo sostenible dentro de sus respectivas políticas turísticas y valorizando sus recursos naturales como reclamo del turismo.

La preocupación por preservar el medio ambiente del impacto negativo de las actividades turísticas ya aparecía plasmada en legislación de tipo menor, referida sobre todo a alojamientos rurales o campamentos de turismo. Pero es a partir de estas leyes de ordenación del turismo cuando se recogen de forma expresa algunos de los principios del turismo sostenible, o se crean instrumentos de ordenación turística que tienen en cuenta las variables ambientales.<sup>5</sup>

Entre las normas autonómicas sobre turismo cabe resaltar las siguientes: Ley 6/1994, del 16 marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco; Ley 19/2003, del 14 abril, que aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias; Ley 7/1995, del 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; Ley 6/2003, del 27 de febrero, Ley de Turismo de Aragón; Ley Foral 7/2003 de Turismo de Navarra; Ley 1/2003, del 11 febrero, que modifica la Ley 1/1999, del 12 de marzo de 1999, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid; Ley 9/2002, del 12 diciembre, de modificación de la Ley 2/1999, del 24 de marzo, general turística de las Illes Balears; Ley 13/2002, del 21 de junio, de Turismo de Cataluña; Ley 7/2001, del 22 de junio, sobre normas reguladoras de Turismo del Principado de Asturias; Ley 2/2001, del 31 de mayo, que aprueba las normas reguladores de Turismo de La Rioja; Ley 12/1999, del 15 de diciembre, que aprueba las normas reguladoras de Turismo de Andalucía; Ley 8/1999, del 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla La Mancha; Ley 5/1999, del 24 de marzo, de Ordenación del Turismo en Cantabria;

<sup>5</sup> Véase red de autoridades ambientales, *Módulo de sensibilización ambiental*, cit., [http://www.mma.es/portal/secciones/raa/sensibilizacion\\_raa/modulos\\_raa/modulos\\_sectoriales.htm#3](http://www.mma.es/portal/secciones/raa/sensibilizacion_raa/modulos_raa/modulos_sectoriales.htm#3).

Ley 3/1998, del 21 de mayo, de Promoción y Ordenación del Turismo en la Comunidad Valenciana; Ley 10/1997, del 19 de diciembre, de Ordenación del Turismo de Castilla y León; Ley 11/1997, del 12 de diciembre, que aprueba las normas reguladoras del turismo, en la Región de Murcia; Ley 9/1997, del 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia; y Ley 2/1997, del 20 de marzo, por la que se aprueban las normas reguladoras del turismo en Extremadura.