

# **EL VALOR DE LO INTANGIBLE Y ARMONIZADO EN LA CALIDAD TURÍSTICA EUROPEA**

## **THE INTANGIBLE AND HARMONIZED VALUE ON THE EUROPEAN TOURIST QUALITY**

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ  
Profesora Titular de Derecho administrativo  
UNED.

**SUMARIO:** I. ¿POR QUÉ VINCULAMOS EL TURISMO AL DESARROLLO SOSTENIBLE? II. EL PORQUÉ DE LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SECTOR TURÍSTICO. LOS OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES INTEGRADORES. III. DESARROLLO Y TURISMO SOSTENIBLE: 1. El papel global y unificador del Derecho comunitario. Los puntos de conexión de diversos títulos competenciales. 2. El denominado turismo sostenible en nuestro país. Hacia un modelo turístico integrado en la estrategia europea de desarrollo sostenible. IV. TURISMO SOSTENIBLE Y CALIDAD TURÍSTICA: LOS ELEMENTOS INTANGIBLES: 1. El turismo de lo intangible. 2. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a la calidad de vida vinculada a factores turísticos más intangibles. 3. Jurisprudencia nacional sobre calidad de vida, desarrollo sostenible y factores turísticos intangibles. La influencia de la jurisprudencia norteamericana. V. ¿ARMONIZACIÓN, INTEGRACIÓN O UNIFICACIÓN DEL DERECHO TURÍSTICO? EN TORNO A UN TURISMO SOSTENIBLE Y DE CALIDAD.

### **I. ¿POR QUÉ VINCULAMOS EL TURISMO AL DESARROLLO SOSTENIBLE?**

Cuando se habla de turismo y de desarrollo sostenible se están relacionando dos fenómenos que, en sí mismos pueden resultar, a primera vista, contradictorios: un fenómeno que desde el punto de vista numérico y de calidad puede resultar deteriorante del medio en que se desenvuelve y otro fenómeno que persigue precisamente el efecto inverso: que se mantenga el desarrollo y el medio en un punto tal de equilibrio que exista una perfecta interacción sostenida en el tiempo y para el disfrute de generaciones futuras.

Cuando el turismo no era un fenómeno de masas esta relación de fenómenos prácticamente inversos, no era frecuente que se hiciera. Es cuando el turismo se masifica que se hace necesario controlar que el mismo sea disfrutado sin que ello merme el medio. En España el fenómeno del turismo de masas y el desarrollismo que éste genera, se produce a partir de los años sesenta, durante los cuales nuestras costas comienzan a edificarse prácticamente de forma incontrolada. Sobre aquellos cimientos se construye un modelo turístico que, en la actualidad contemplamos a veces con estupor, porque las actuales generaciones no comparten el modo en cómo ese desarrollo turístico se produjo.

El mero hecho de hablar de un turismo sostenible es un fenómeno relativamente reciente que responde a sucesos diversos que se han venido manifestando durante las últimas décadas desde que el turismo se convirtió en nuestro país en la principal palanca del desarrollo económico. Entre estos sucesos, la mayor sensibilización por la protección del medio ambiente resulta clave para abordar la nueva política turística. Sin embargo, esa sensibilidad medioambiental tarda décadas en tener efectos. De manera que, siendo éste el principal factor equilibrante de un desarrollo turístico futuro, hasta en tanto no se alcanza plenamente, ese desarrollo turístico sigue creciendo a sus anchas.

La sensibilidad medioambiental, de no plasmarse legislativamente en todos los niveles competenciales: comunitarios, nacionales, autonómicos y locales, no deja de resultar una cuestión de apetencia. Por ello, hasta que el ordenamiento jurídico no se impone, los fenómenos económicos siguen su curso y aun desgraciadamente después si no existe un control de legalidad. Ese ordenamiento turístico comienza a constituirse en la medida en que la acción administrativa que opera a partir de una legislación dada, impone controles, sanciones y reglamentaciones diversas desde ámbitos jurídicos asimismo diversos: higiene, medio ambiente, urbanismo, consumo, seguridad.

El ordenamiento jurídico turístico se convierte así en un sector de nuestro ordenamiento claramente atravesado por otros intereses, distintos del puramente económico-turístico, que hacen que el fenómeno del turismo y la política turística pasen de tener un control mínimo, a un control extremo. Esta cualidad del ordenamiento turístico le hace ser especialmente multidimensional y apto para ser observado desde muy diferentes ópticas. Y esto es así desde una vertiente vertical y horizontal. Vertical porque diversas instancias competitivas afectan directa o indirectamente al modelo de crecimiento turístico y, horizontalmente, porque, como digo, los diversos sectores del ordenamiento en que se plasman intereses que han de equilibrarse con ese crecimiento, hacen su presencia, interviniendo en las decisiones políticas y de los agentes turísticos.

De esta realidad se extraen consecuencias positivas, pero también negativas, para el sector turístico. Algunas de ellas no son exclusivas del turismo sino, en general, de cualquier ámbito productivo generador de ingresos. Pensemos que el sector inmobiliario se ve reducido por diversas políticas públicas y asimismo esto sucede con el sector financiero, metalúrgico o minero. Sin embargo, en el sector turístico,

su especial naturaleza multidimensional ha permitido especialmente que diversas instancias competitivas intervengan: la instancia comunitaria interviene de forma muy singular sobre él, bajo el título competencial del medio ambiente y del consumo, básicamente. Los Estados miembros intervienen de forma directa, unificando, pero también de forma indirecta porque siendo competentes plenos en ámbitos que afectan al turismo, ejercen un control sobre el fenómeno en la protección de intereses diversos.

Las instancias regionales, que son las más directamente competentes, legislando sobre los diversos agentes turísticos y controlando administrativamente el cumplimiento. Hasta la instancia local, que básicamente por la vía del fomento y de la cultura, pero también del urbanismo, influye de una forma definitiva en el modelo turístico a perseguir. De manera que ya en el plano meramente formal o competencial, el ordenamiento turístico es un ordenamiento fragmentado como un puzzle de mil piezas, con lo que ello lleva consigo, pues el hecho de que la instancia comunitaria controle medioambientalmente el crecimiento turístico en los Estados, no deja de constituir una garantía necesaria cuando otros resortes no funcionan, pero a su vez, la múltiple instancia competitiva hace más complejo el conocimiento, la gestión y el crecimiento del sector. La armonización legislativa se convierte pues en un verdadero reto por cuanto, aunque se produzca en alguna instancia o sector, nunca se va a producir en su integridad.

## **II. EL PORQUÉ DE LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL SECTOR TURÍSTICO. TÍTULOS COMPETENCIALES INTEGRADORES**

Del diseño competencial que hace la Constitución española de 1978 respecto a la materia turística, así como de la posterior interpretación que opera nuestro Tribunal Constitucional sobre aquellos preceptos, se concluye la existencia de una Administración autonómica del turismo que va a ser la que asuma, en consecuencia, las diferentes potestades administrativas turísticas. Pero aunque esto es básicamente así, precisamente por la vertiente multidimensional y transversal del turismo, el Estado también se reserva competencias que directa e indirectamente inciden sobre la materia –STS de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 29 de junio de 1998–. Y asimismo sucede con la Unión Europea, la cual, dado el carácter multidimensional del turismo, decide multitud de cuestiones de enorme interés para el desenvolvimiento del sector turístico.

Con carácter directo, la Unión ha asumido competencias de tipo subsidiario sobre el turismo desde su misma creación y así se refleja en el propio Tratado de Roma de 1957 y en la propia evolución de su Derecho, más adelante, en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 y en el Tratado de Amsterdam de 1997. El propio carácter transnacional del turismo es el que sin duda justifica la tan necesaria actuación comunitaria de coordinación en esta materia. La necesidad de

corregir distorsiones de la competencia o evitar restricciones encubiertas del comercio, así como el interés comunitario por reforzar la cohesión económica y social y el hecho de que esto se pueda lograr mejor con la acción comunitaria, vienen asimismo motivando su intervención, la cual se viene produciendo hasta ahora en la consideración de que dicha intervención ha de ser, como digo, subsidiaria a la de los Estados.

Sin embargo, gran parte de las medidas que se han venido adoptando por la Comunidad inciden también sobre el turismo de forma indirecta, en cuanto que el título habilitante ha sido o bien el propio del sector agrario, o del medioambiente o de la propia ordenación urbanística –mejora de la eficacia de las estructuras agrarias; mejora en el reparto estacional y geográfico del turismo; medidas para proteger el medio ambiente del posible deterioro causado por el turismo de masas; atentados contra los hábitats naturales y seminaturales de los Alpes en relación con el creciente turismo de verano y de invierno en dichas regiones; transportes, etc.–.

En este sentido, la acción comunitaria ha ido básicamente dirigida hasta esta fecha a adoptar medidas promocionales del sector turístico, entre otros motivos porque el turismo constituye un elemento básico en muchas regiones, siendo la piedra angular de su propio desarrollo sostenible. De tal forma que por la vía de aplicación de fondos comunitarios, ya sean fondos estructurales propiamente dichos, o bien iniciativas o programas comunitarios, la intervención del Derecho comunitario en el turismo se produce con una gran intensidad en cuanto a las posibilidades que ofrece de mejora del sector.

La competencia comunitaria no es pues una competencia normativa o de ordenación del sector turístico, sino de tipo complementario, de apoyo o de coordinación entre los diferentes Estados y ello conlleva el que la Comunidad no haya adoptado normas concretas relacionadas con el control e inspección del sector turístico, ni con los medios sancionadores porque, en definitiva, éstas constituyen potestades de los diferentes Estados miembros. Hasta el momento, pues, su competencia se centra exclusivamente en un direccionamiento general de la política turística que trata de evitar el fraude en la aplicación de inversiones comunitarias sobre el sector o que trata de mejorar la seguridad y derechos de los consumidores, sin perjuicio de su competencia directa sobre otros muchos ámbitos que inciden definitivamente sobre el turismo.

La Resolución del Parlamento Europeo de 29 de noviembre de 2007 «*Sobre una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*», nos puso ya de manifiesto los sectores sobre los que puede incidir la legislación comunitaria en el turismo: en política de visados; estadísticas; armonización de normas de calidad; sistemas de gestión de calidad; protección de los consumidores; turismo termal; turismo accesible; turismo sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental; derechos de los pasajeros; promoción de destinos turísticos europeos; desarrollo del turismo y política de financiación.

En los primeros tiempos, cualquier aproximación al turismo desde la óptica del derecho comunitario había de tener como punto de partida la circulación de las personas de los Estados miembros, presupuesto fundamental para la práctica del turis-

mo transnacional. Precisamente uno de los componentes principales que indujo la eclosión del turismo en el ámbito comunitario se encuentra en el sistema de libertades fundamentales sobre el que se construía el Mercado Común. La libertad de establecimiento y, sobre todo, la libre prestación de servicios, completaban la libre circulación de personas que preside la libre circulación de trabajadores. Todo ello en un modelo de construcción europea articulado sobre objetivos de naturaleza económica<sup>1</sup>.

Actualmente, una vez que la libertad de circulación y libertad de residencia en el territorio de la Unión se configura como un derecho de los ciudadanos –art. 18 TCE– de la Unión, el turista ha superado estos posibles escollos, tanto en su condición de viajante como de residente, puesto que la libertad de circulación le permite desplazarse por cualquier medio, libremente por el territorio de la Unión sin otros obstáculos que los naturales –sin fronteras ni aduanas interiores para los ciudadanos de la Unión– y el derecho a residir libremente supone asimismo, con gran avance, la posibilidad de establecimiento de residencia en cualquier Estado miembro diferente del que se es nacional.

Hoy, además de la propia libertad de circulación, existen otros muchos ámbitos en los que el turista como ciudadano europeo, puede verse afectado y, a su vez, ser un elemento clave en la definición de la propia política comunitaria en cuanto sujeto del mercado interior –libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales–, por la política agrícola común; por la cooperación policial y judicial en materia penal. Sin lugar a dudas por verse afectado por la política de transportes; por la política competencial; por la fiscal, económica y monetaria; por el empleo y la política comercial; por la cultura; la salud pública; por las redes transeuropeas; por la política medioambiental o por la política exterior y de seguridad común.

Asimismo una perspectiva de análisis de los ámbitos competenciales afectados por el sector turístico puede ofrecerse analizando los efectos positivos y negativos que el mismo tiene en la Unión Europea.

Dentro de Europa, España se ha convertido en uno de los principales países receptores de turismo, situándose tras de Francia en el segundo puesto dentro de la Unión Europea, y en un tercer puesto a nivel mundial detrás de Estados Unidos y Francia. La importancia y los efectos negativos del turismo de masas requieren por ello de la intervención coordinada y supranacional. Esta masificación no sólo le afecta al turista particular como consumidor que no ve cumplidas sus expectativas sino, sin lugar a dudas, al conjunto de la población comunitaria. Resulta difícil evaluar el impacto ambiental originado por las actividades turísticas. Dos de los

---

<sup>1</sup> En la conocida Sentencia *Luisi y Carbone c. Ministerio del Tesoro*, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia declaró que los turistas deben ser considerados como destinatarios de servicios. Asimismo en el asunto *Cowan* el tribunal concluye la aplicación del principio de igualdad de trato a los turistas, confirmando su inclusión en el ámbito de esta libertad comunitaria. El abogado general Lenz, en sus conclusiones en este pleito apuntaba la necesidad de que se verificase la condición de turista en las fronteras, determinando con ello los requisitos exigibles antes de la recepción de los servicios.

indicadores utilizados como referencia son el consumo de energía eléctrica y el de agua<sup>2</sup>.

Asimismo, y de forma indirecta, la Unión sigue trabajando en la dirección de influir sobre el sector turístico y el turista europeo por la vía de incidir y regular otros sectores:

– Comunicación de la Comisión en el marco de la aplicación de la Directiva 94/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 1994, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a embarcaciones de recreo.

– Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que establece la denominada ventanilla única.

– Directiva 2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CE.

– Comunicación de la Comisión: «*Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo*» –COM (2006) 134 final–.

– Comunicación 2007: Agenda 21 para el turismo europeo.

– Resolución del Parlamento Europeo de 29 de noviembre del 2007, sobre «*Una política turística en la Unión Europea: Hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*».

– Directiva 2008/122/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio.

– Reglamento CE núm. 80/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2009, por el que se establece un código de conducta para los sistemas informatizados de reserva y por el que se deroga el Reglamento de 1989.

– Directiva 2009/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

– En materia de transportes, hay múltiple normativa comunitaria, entre la que se encuentra el último Reglamento (CE) núm. 272/2009, de la Comisión, de 2 de abril de 2009, que completa las normas básicas comunes sobre la seguridad de la aviación civil establecidas en el anexo del Reglamento (CE) núm. 300/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo.

---

<sup>2</sup> El famoso informe Schmidt (2002) encontró cierta relación entre el incremento del turismo y el mayor consumo de electricidad, aunque quizá esto no pueda extrapolarse, ya que ciertas comparaciones no ofrecen resultados significativos. Tengamos en cuenta que el turismo residencial representa además una cuota muy importante en muchos destinos.

- Decisión de la Comisión de 9 de julio de 2009, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los servicios de alojamiento turístico.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: «*Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*», de 30 de junio del 2010. COM (2010) 352 final.
- Comunicación de la Comisión europea, de 2010, «*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*». COM (2010) 2020, de 3 de marzo del 2010.
- Resolución del Parlamento Europeo de 29 de septiembre de 2011, sobre la elaboración de una posición común de la Unión Europea ante la Conferencia de naciones Unidas, sobre el desarrollo sostenible (Rio+20).
- Carta Europea para el turismo Sostenible y Responsable, 2007, EUROPARC.

### III. DESARROLLO Y TURISMO SOSTENIBLE

#### 1. El papel global y unificador del Derecho comunitario. Los puntos de conexión de diversos títulos competenciales

La calidad de vida y el logro de un desarrollo sostenible constituyen expresiones claras de la más amplia habilitación comunitaria en la medida en que cuestiones como el turismo o los paisajes, puedan integrarse en aquellos términos.

El fenómeno turístico en nuestro país, que, como se ha avanzado, se desarrolló de forma acelerada inicialmente en la dirección de un desarrollo poco sostenible para el medio ambiente, de forma progresiva ha ido siendo intervenido para equilibrar los intereses en juego y hacer de él un agente fundamental del desarrollo sostenible que permitiera la mejora de la calidad de vida. Esta última depende de numerosos factores, algunos de los cuales tienen alcance material tangible y otros, por el contrario, tienen un carácter bastante más inmaterial e intangible.

El turista ya no busca exclusivamente satisfacer sus necesidades más elementales cuando hace turismo: las gastronómicas o las de alojamiento, sino que persigue que esto se realice en un entorno y condiciones que le logren apartar de su «mundanal ruido» y le permitan descansar en un sentido muy amplio: no quiere ruidos, no quiere olores, quiere belleza, quiere silencio cuando descansa y que se le presten todos los servicios imprescindibles con alta calidad: transporte, restauración, etc.

En este sentido, el nuevo turista no se conforma con lo más elemental sino que exige un nivel alto, más profundo y sensible de calidad en los servicios que se le prestan. En ello, el paisaje constituye una pieza fundamental, pues obviamente un paisaje industrial, más allá de la anécdota o la visita puntual, no constituye el mejor

marco para el turismo, el descanso y el ocio. Sin embargo, un paisaje urbano, rural o costero cuidado o un paisaje de montaña, con su belleza singular, ofrecen una calidad intangible al destino turístico, haciendo del mismo un turismo sostenible en cuanto que ha logrado preservarse en el tiempo y para el futuro de otras acciones humanas que pudieran colisionar con el interés turístico. El turismo de masas no sólo resulta contrario pues al medio ambiente y al paisaje sino que, cada vez con mayor frecuencia, es expresión de un desarrollo insostenible y de una baja calidad turística.

De esta forma el turismo, como factor de desarrollo que es, se ha de integrar dentro de una estrategia de desarrollo más amplia –no sólo nacional, sino europea y mundial– en cuanto que los diversos factores que se interrelacionan con él deben conectarse en la toma de decisiones para que todos ellos realmente sean objeto de valoración conjunta y, traigan como resultado, la efectiva sostenibilidad del desarrollo y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. De conformidad con el Tratado de Lisboa, la política europea del turismo tiene como objetivo principal fomentar la competitividad del sector, sin olvidar que, a largo plazo, la competitividad está estrechamente relacionada con la «sostenibilidad» del modo de desarrollo.

En este sentido la Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 2010<sup>3</sup>: «*Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*» hace un análisis de la situación del turismo en Europa en la medida en que la Unión Europea es el primer destino turístico del mundo, con 370 millones de llegadas de turistas internacionales durante el año 2008, lo que representa un 40 por ciento de las llegadas en todo el mundo. Pero quizá lo más interesante es que según la Organización Mundial del Turismo (OMT), las llegadas de turistas internacionales en Europa deberían aumentar de manera significativa en los siguientes años.

Como cualquier otro sector económico, la industria del turismo se enfrenta a una situación de competencia mundial cada vez más intensa frente a la que se hace preciso abordar políticas concretas que la Comunicación del 2010 trata de concretar en una serie de cuestiones vitales para el sector:

- Europa debe proponer una oferta turística sostenible y de calidad haciendo valer sus ventajas comparativas, en particular su diversidad de paisajes y su extraordinaria riqueza cultural.

- El hecho demográfico europeo supone nuevos comportamientos y expectativas de los turistas respecto a los cuales la industria turística ha de proceder a una adaptación rápida. Se prevé que el número de personas mayores de 65 años repre-

---

<sup>3</sup> COM (2010) 352 final. Esta Comunicación, como más arriba ha quedado reflejado, se ve precedida de otras cuyos objetivos son similares: la Comunicación de la Comisión del año 2006; la Comunicación del año 2007, estableciendo la Agenda 21 para el turismo europeo y la Resolución de este mismo año que establece una nueva política turística para la Unión Europea. Posteriormente la Resolución del Parlamento Europeo de 29 de septiembre del 2011, establece una posición común de la UE ante la Conferencia de Naciones Unidas para el conjunto del desarrollo sostenible y asimismo la Carta Europea para el turismo Sostenible y Responsable, en el seno de EUROPARC, en el año 2007, establece objetivos y principios concretos para el sector turístico.

sentará un 20 por ciento en el año 2020 y ello supone la necesaria adaptación del sector.

- La política turística a partir de ahora debe tener en cuenta las dificultades relacionadas con el cambio climático. Las empresas turísticas deben reducir su consumo de agua potable, sus emisiones de gas de efecto invernadero y su huella medioambiental.

- Los hábitos que han incorporado en los usuarios turísticos las tecnologías de información y de comunicación (TICs) modifican profundamente la relación entre la industria turística y sus clientes y ello supone también una necesidad de adaptación del sector.

- Finalmente se identifica un problema que ha de irse solucionando, cual es el de la distribución estacional y los desplazamientos turísticos muy concentrados en los meses de julio y agosto.

Estos objetivos están claramente relacionados con la nueva estrategia económica de la Unión, «Europa 20»<sup>4</sup>, más concretamente con la iniciativa emblemática: «Una política industrial para la era de la mundialización», sin perjuicio de que el turismo contribuya también a otras iniciativas importantísimas como lo son la «Unión por la innovación», «Una agenda digital para Europa» y «Agenda de nuevas competencias y empleos»<sup>5</sup>. Además de todo ello, la elaboración de una política más activa en materia de turismo, basada en el pleno ejercicio de las libertades garantizadas por los Tratados, puede contribuir sin duda al relanzamiento del mercado único.

En este sentido en el contexto del Consejo de 15 de abril de 2010, se celebró en Madrid la reunión ministerial que constituyó un paso decisivo en los compromisos de la Unión y de los Estados miembros en materia turística, fijándose objetivos muy estrechos y concretos:

- Estimular la competitividad del sector turístico en Europa.
- Promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad.
- Consolidar la imagen y visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad.
- Maximizar el potencial de las políticas e instrumentos financieros de la UE para el desarrollo del turismo.

Estos cuatro ejes forman el armazón del nuevo marco de acción para el turismo que la Comisión pretende aplicar en concertación con los Estados miembros y los principales agentes de la industria del turismo.

La última de estas estrategias de crecimiento sostenible se ve acompañada de otros tres pilares: un crecimiento inteligente, un crecimiento que, además, ha de ser integrador y todo ello englobado en la denominada Gobernanza económica, que se marca como horizonte temporal el año 2020. Con esta nueva estrategia, de lo que se

---

<sup>4</sup> COM (2010) 2020, de 3 de marzo del 2010.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión: «Una Agenda Digital para Europa», COM (2010) 245.

trata es de abordar objetivos que, en sí mismos se ven afectados a su vez por múltiples factores a tener en cuenta:

- Crear una economía con bajas emisiones de carbono más competitiva, que haga un uso eficiente y sostenible de los recursos,
- Proteger el medio ambiente, reducir las emisiones y evitar la pérdida de biodiversidad,
- Aprovechar el liderazgo europeo en el desarrollo de nuevas tecnologías y métodos de producción ecológicos,
- Introducir redes eléctricas inteligentes y eficaces,
- Aprovechar las redes que ya existen a escala de la UE para dar una ventaja competitiva más a nuestras empresas, sobre todo las pequeñas del sector fabril,
- Mejorar el entorno empresarial, particularmente para las PYME, y,
- Ayudar a los consumidores a elegir con conocimiento de causa<sup>6</sup>.

Desde que en junio del año 2000 el gobierno español presentara su estrategia de desarrollo sostenible alentado por el consenso al que se había llegado en instancias comunitarias europeas, han sido aprobadas varias estrategias de desarrollo sostenible<sup>7</sup> –en las que es preciso integrar al sector turístico– que se han ido convirtiendo, ya desde entonces, en el instrumento que «crea valor añadido, genera empleo y garantiza la conservación del patrimonio natural sin hipotecar el desarrollo

---

<sup>6</sup> Las dos iniciativas emblemáticas en las que se enmarca esta nueva estrategia son, a su vez: una Europa que utilice eficazmente los recursos, que trata de apoyar la transición a una economía que utilice los recursos con eficacia y emita poco carbono. De manera que nuestro crecimiento se disocie de la utilización de recursos y energía: reduciendo las emisiones de CO<sub>2</sub>; fomentando una mayor seguridad energética y reduciendo el contenido de recursos de todo lo que utilizamos y consumimos. Y una segunda iniciativa: Una política industrial para la era de la globalización, que apoye a las empresas, sobre todo las pequeñas, a la hora de responder ante la globalización, la crisis económica y la transición a una economía de bajas emisiones de carbono: apoyando el emprendimiento para hacer a las empresas europeas más fuertes y competitivas; abordando todos los elementos de una cadena de valor cada vez más internacional, desde el acceso a las materias primas hasta los servicios posventa. Esta política sólo puede formularse en estrecho contacto con las empresas, los sindicatos, las universidades, las ONG y las organizaciones de consumidores.

<sup>7</sup> Comunicación de 15 de mayo de 2001, sobre *Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible*. COM (2001) 264 final. Posteriormente la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, de 24 de julio de 2009, titulada «Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible» [COM (2009) 400 final – no publicada en el *Diario Oficial*] realiza un informe examinando los avances políticos realizados a escala europea tras la adopción de la estrategia europea en favor del desarrollo sostenible. A este respecto, la Unión Europea desempeña un papel primordial en la lucha contra el cambio climático y la promoción de una economía con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, aún son necesarios avances en materia de desarrollo sostenible, por lo que el informe lanza una reflexión sobre la forma de mejorar la estrategia. Es necesario que esta estrategia esté mejor coordinada con las demás estrategias políticas europeas, en particular con la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Su puesta en práctica debe racionalizarse mejor con el fin de mejorar su gestión y sus resultados efectivos.

económico»<sup>8</sup>. En este marco es preciso ubicar cualquier nuevo modelo o política turística que desee colaborar en esa misma sostenibilidad, calificándose como de «turismo sostenible».

De manera que estas iniciativas emblemáticas de Europa 2020 parten de cuatro pilares que suponen una competencia unificadora en torno a los diferentes factores nacionales que, de hecho, inciden en el ámbito de la estrategia, como es el caso del turismo:

– La excesiva dependencia de los combustibles fósiles que expone a nuestros consumidores y empresas a perturbaciones de precios caras y peligrosas; amenaza a nuestra seguridad económica y contribuye al cambio climático.

– La competencia mundial por los recursos naturales, que sin duda intensificará la presión sobre el medio ambiente. La UE puede aliviar estas tensiones a través de sus políticas de desarrollo sostenible.

– El cambio climático que exige reducir las emisiones con mayor rapidez y explotar nuevas tecnologías, como la energía eólica y solar y la captura y almacenamiento de carbono. Todo lo cual nos lleva a aumentar la resistencia de nuestras economías contra los riesgos climáticos y nuestra capacidad de prevenir y reaccionar ante las catástrofes.

– Necesidad de mejora de la productividad y competitividad, con soluciones ecológicas ante la creciente competencia china y norteamericana.

## **2. El denominado turismo sostenible en nuestro país. Hacia un modelo turístico integrado en la estrategia europea de desarrollo sostenible**

Teniendo en cuenta que es común que dentro del desarrollo económico y social se generan e incluso, se fomentan administrativamente, actividades que son contrarias con cierta frecuencia, a la calidad turística, es claro que surge la necesidad de perseguir lo que se viene denominando «turismo sostenible» como una exigencia que es preciso reconocer en el sector turístico, ya que hay que prever los inevitables nexos entre turismo, los factores ambientales, sociales y económicos. Para ello los indicadores de sostenibilidad en el desarrollo turístico constituyen instrumentos prácticos para su ordenación, seguimiento y control, al proporcionar información adecuada y fiable de las condiciones ambientales, económicas y sociales del turismo.

La competitividad del turismo está estrechamente relacionada con su sostenibilidad, ya que la calidad de los destinos turísticos depende mucho de su entorno natural y cultural y de su integración en una comunidad local. La sostenibilidad del

---

<sup>8</sup> Vid. VILLAR EZCURRA, M. «Los tributos ambientales en el marco de un desarrollo sostenible». *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. Madrid, 2002, págs. 395 y ss. Asimismo, ALLI ARANGUREN, J. C. *Derecho administrativo y globalización*. Madrid, 2004 y ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. Gijón, 2004.

turismo incluye muchos aspectos: la utilización responsable de los recursos naturales; la consideración del impacto medioambiental de las actividades (producción de residuos, presión sobre el agua, el suelo y la biodiversidad, etc.); la utilización de energías «limpias»; la protección del patrimonio y la conservación de la integridad natural y cultural de los destinos; la calidad y la estabilidad de los puestos de trabajo creados; las repercusiones económicas locales o la calidad de la acogida.

Estos principios se reflejan ampliamente en las estrategias turísticas establecidas a nivel nacional y regional, incluso si no se plasman suficientemente en acciones concretas<sup>9</sup>.

A nivel nacional, en nuestro país esta estrategia se plasma en el Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2016, aprobado el 22 de junio del 2012. Dicho Plan contiene hasta 28 medidas que se integran en puntos específicos, a saber:

- Dar fuerza a la marca «España».
- Orientación al turista con el fin de fidelizarle a nuestros destinos más maduros.
- Apoyo a ofertas y destinos.
- Homogeneizar la clasificación de establecimientos hoteleros, rurales y campings, ya que la actual diversidad supone inconvenientes, tanto para los turistas como para el subsector hotelero, de alojamientos rurales y campings.
- Mayor participación de los empresarios turísticos en el Sistema de Calidad Turístico Español.
- El Plan propone además «incluir una mención al impacto turístico en la memoria económica de los proyectos normativos que se aprueben, liderándose un proceso de armonización de la normativa.

En esta dirección de dar unidad a la política turística apuntan asimismo las directrices administrativas aprobadas en algunos de nuestros territorios como sucede en la Comunidad Canaria<sup>10</sup>, en la que se tratan de identificar un conjunto de principios que deben guiar a las Administraciones Públicas en la adopción de decisiones en el sector turístico:

- El turismo sostenible debe entenderse como un turismo duradero, es decir, como un turismo que es capaz de mantener su viabilidad en una zona durante un tiempo indefinido.
- Una zona puede obtener un turismo sostenible cuando todos los agentes (Administraciones, empresas y residentes) tienen un comportamiento sostenible, esto es, equilibrado.

---

<sup>9</sup> En este contexto, tal y como apunta la Comunicación de la Comisión: «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo», de 30 de junio de 2010. COM (2010) 352 final, la Comisión podrá basarse en la iniciativa aplicada en cooperación con la Red de Regiones Europeas para un Turismo Sostenible y Competitivo, NECSTouR, y en la Red de Destinos EDEN, a fin de elaborar un sistema de indicadores para la gestión sostenible de los destinos.

<sup>10</sup> Ley 19/2003, de 14 de abril (BOC núm. 73, de 15 de abril).

- La magnitud y el tipo de desarrollo turístico varían según las zonas de acuerdo con sus propias características ambientales y socioculturales,
- El desarrollo turístico debe ser planificado y gestionado sin que genere problemas ambientales o socioculturales en la zona turística,
- La calidad ambiental global de la zona turística debe ser mantenida y mejorada donde sea necesario,
- Los recursos naturales, culturales y de otro tipo que forman parte de la oferta turística deben ser conservados para su uso continuo en el futuro,
- La adecuada ordenación de los recursos territoriales requiere la planificación del espacio y la determinación de la compatibilidad de los usos con el aprovechamiento racional de los recursos,
- Constituye un aspecto clave la dotación de equipamientos, infraestructuras y servicios. Ello exige que la Administración cubra los déficit que aparezcan, si bien serán los agentes privados los que contribuyan a los gastos,
- El nivel de satisfacción del turista constituye un objetivo esencial,
- Las nuevas expectativas y exigencias de los turistas requieren una renovación constante de la oferta,
- La promoción y comercialización han de considerar la mayor sensibilidad ecológica de los turistas,
- Los beneficios del turismo deben ser ampliamente extendidos en la sociedad y los distintos agentes que la integran.

Pero las leyes de ordenación turística en nuestro país nos permiten atender a ejemplos bien diversos en cuanto a la calidad y cantidad de referencias urbanísticas y medioambientales que afectan al sector turístico. Normalmente, a la hora de regular la actividad administrativa de limitación turística, suele referirse el carácter independiente de estas intervenciones frente a otras intervenciones administrativas que afectan a otros ámbitos funcionales como pudieran ser el urbanístico o el medioambiental. De manera que uno de los mayores problemas que se advierten en la legislación turística autonómica es precisamente el de integrar el conjunto de intervenciones limitativas de la Administración a los efectos de su cumplimiento por parte de las empresas, establecimientos y actividades turísticas en un modelo integrado de turismo sostenible. En este sentido en el actual modelo de declaración responsable y en el antiguo de otorgamiento de las autorizaciones turísticas pertinentes, los efectos positivos se producirán siempre y cuando se cumplan los requisitos de la legislación general y turística y ello sea objeto de control administrativo antes de que el usuario use el servicio.

De otro lado, es común que los actos turísticos de limitación administrativa sean previos a la concesión de licencias de edificación, cuando éstas proceden y son independientes de la licencia de apertura de establecimientos o de cualesquiera otras autorizaciones que fueran preceptivas por aplicación de la legislación sectorial. En otras ocasiones, la obtención previa del acto o actos administrativos de limitación

en esos otros sectores –como puede ser el medioambiental o el artístico o incluso el agrícola– es condición indispensable para la obtención de autorización turística. Esto es frecuente encontrarlo en la regulación de los agentes turísticos más cercanos al medio ambiente como es el caso de los campamentos de turismo o alojamientos de turismo rural, más sensibles a un modelo sostenible.

Pero si hay algún instrumento integrador para el logro de un modelo sostenible de turismo sin duda es el planificador, pues en convivencia con las leyes turísticas más recientes se encuentran los instrumentos de planificación turística que han de integrarse necesariamente con la ordenación territorial y urbanística, de tal modo que dicha integración resulta compensada y ecuánime en todos los ámbitos afectados<sup>11</sup>.

Equilibrar los intereses dignos de protección para cada uno de estos sectores es lo que realmente resulta complejo en el momento de coordinar cualquier actuación administrativa. De ahí que a nivel de política administrativa y, sobre todo, de reglamentación local, nuestras normas manejen ya los conceptos de:

– *Turismo sostenible*: que se refiere al hecho de que puede mantenerse por sí mismo, sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes.

– *Turismo sustentable*: que apunta al hecho de que puede defenderse o sustentarse con razones que permitan una determinada estrategia.

– *Ecoturismo*: que hace énfasis en los aspectos de protección medioambiental de la actividad turística.

– *Turismo responsable*: que acoge la perspectiva de la necesidad de que el turismo se realice sin merma de los recursos existentes y con especial protección del medioambiente y del paisaje.

– *Turismo alternativo*: es el modelo turístico que apunta a una mayor oferta por parte de agentes turísticos no tradicionales y más cercanos al medio natural.

Igualmente, en las mismas modalidades turísticas –turismo de playa, turismo de naturaleza, turismo rural, turismo de espacios naturales protegidos, turismo activo, ecoturismo, turismo de golf– se pone de manifiesto esa integración a través de instrumentos de gestión para el logro del objetivo de un turismo sostenible: planes de excelencia turística o sistemas de certificación de calidad ambiental (normas ISO, EMAS, etiqueta ecológica, bandera azul). Todos estos sistemas evolucionan en la dirección de hacer más respetuoso el modelo turístico con el medio natural.

El principal inconveniente que en nuestro modelo territorial existe para el logro de esta integración, es sin duda, que el único instrumento con el que realmente se

---

<sup>11</sup> La Comunidad Autónoma de Canarias, en su Ley 6/2009, de 6 de mayo, trata de integrar la ordenación del turismo en la ordenación territorial, con el objeto de limitar el crecimiento y aumentar la cualificación de la oferta alojativa, mediante la rehabilitación de las áreas turísticas degradadas y la renovación de los establecimientos, adaptando sus estándares a las exigencias actuales de los usuarios (Exposición de Motivos). Y cada vez con mayor frecuencia, nuestras Comunidades Autónomas adoptan, dentro de su actividad planificadora los Planes Generales del Turismo Sostenible por períodos específicos.

cuenta es el de la cooperación interadministrativa; principio que tiene escasas concreciones de Derecho necesario. Por ello los principios de coordinación, de programación y de colaboración son siempre instrumentos débiles aunque sean normativos, ya que la ordenación territorial requiere de la integración de múltiples materias que han de ser a su vez coordinadas para lograr el efecto conjunto de un desarrollo sostenible, competencia que es de todas las instancias y de ninguna en particular<sup>12</sup>.

Las previsiones que las leyes urbanísticas y de ordenación territorial hacen del destino turístico de determinadas construcciones e infraestructuras, son escasas y se articulan más bien en el terreno de los principios y de la programación. Estos tres ámbitos –el urbanístico, el turístico y el medioambiental–, constituyen de forma conjunta con la regulación de los aspectos más históricos, artísticos y culturales, elementos definitivos en la ordenación del territorio. En definitiva, constituyen elementos esenciales del desarrollo sostenible de cada territorio, en cuanto vertebradores de su propio espacio y economía vistos en una óptica global e integradora de todos ellos como exige la estrategia global de crecimiento prevista hasta el año 2020 en el seno de la Unión Europea.

Finalmente, a nivel local y, con afán de integrar al municipio turístico con las exigencias medioambientales, existe el denominado municipio turístico sostenible. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) adopta la estrategia para el logro de un turismo sostenible a nivel local, dentro del denominado Programa 21 Local. Se trata de promover, entre los organismos gubernamentales y la industria, el desarrollo de instrumentos de turismo sostenibles para la gestión de zonas protegidas o de carácter delicado, y el apoyo a la aplicación de acuerdos ambientales multilaterales pertinentes para el turismo. A esta iniciativa en nuestro país ya se han adherido un gran número de entes locales con el objetivo de aumentar esa competitividad turística local, conservando y mejorando las características medioambientales de los mismos.

Diferentes a la figura del municipio turístico son otras categorías que prevén las leyes autonómicas como consecuencia de una especial incidencia del turismo sobre el

---

<sup>12</sup> Un modelo específico en esta ordenación lo constituye el País Vasco, cuyo Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Plan Territorial de protección y ordenación de su litoral, al delimitar las acciones en el ámbito territorial a los efectos turísticos. Asimismo sucede en el territorio balear en el que son los Planes Directores sectoriales los que van a determinar el alcance de la actividad turística específica, su infraestructura y equipamientos. Sin embargo otras comunidades autónomas hacen escasas previsiones de la protección medioambiental y de los condicionantes turísticos, al menos en sus leyes urbanísticas, a pesar de que las que regulan la ordenación de sus territorios son más explícitas. Esto resulta ser así, por ejemplo, en la Comunidad de Castilla y León, en cuya Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León –Reglamento de desarrollo de 9 de julio de 2009–, sólo se refiere a estos aspectos en el terreno de los principios en cuanto al deber de adaptación al ambiente objeto posteriormente de múltiples matices que se priorizan en la práctica sobre el principio que impone dicho deber –art. 9–. Sin embargo, el art. 2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de esta comunidad, prevé como objetivos generales de la ordenación de este territorio: «la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural».

territorio municipal: municipios de preferente uso turístico o zonas turísticas, en cuyas previsiones se contempla una visión más amplia de los sectores que afectan al turismo.

#### **IV. TURISMO SOSTENIBLE Y CALIDAD TURÍSTICA: LOS ELEMENTOS INTANGIBLES**

##### **1. El turismo de lo intangible**

El Derecho internacional y el Derecho comparado, europeo y comunitario, por vía subsidiaria incide directamente en materia turística y por vía directa mediante otros títulos competenciales como son el medio ambiente, el transporte o el consumo, en cuanto sectores del ordenamiento que afectan y han de integrarse con el propio sector turístico<sup>13</sup>.

El desarrollo sostenible aparece pues como una descripción genérica en que unos aspectos y otros se acogen también en el ámbito comunitario, estatal y autonómico, como un título integrador. La verdadera dificultad está precisamente en integrar de una forma equilibrada competencias territoriales y materiales tan dispares a lo que hay que añadir nuevos títulos competenciales que nos ponen de manifiesto la importancia que para algunos sectores tienen los aspectos más intangibles del desarrollo, como son la ordenación del paisaje, la legislación del ruido; de la luminosidad de las ciudades o la emisión de gases y olores.

El Convenio Europeo del Paisaje que fue suscrito el 20 de octubre del 2000, pero que en nuestro país no fue ratificado hasta el año 2007, nos habla de un paisaje que no se identifica con el territorio, sino con el territorio tal y como lo percibe la población; percepción que tiene múltiples presupuestos a tener en cuenta, especialmente en aquellos sectores sensibles a la belleza como sucede en el sector turístico.

La evolución de la calidad del servicio turístico apunta precisamente hacia la tendencia de que el turismo ya no satisfaga exclusivamente necesidades tangibles como son la gastronómica o alojativa. El turista en muchas ocasiones busca algo más; busca tranquilidad, busca lugares bellos con buenas vistas, cuanto más espectaculares mejor; busca entornos naturales; busca percibir sensaciones gratas definidas más por lo que no desea que por lo que desea: no ruido; no olores, no fealdad. Otras

---

<sup>13</sup> Así se aprueban históricamente muy diversos documentos de incidencia europea o mundial: la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural presentada por la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París, el 16 de noviembre de 1972; la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre, de 3 de marzo de 1974; la Convención del Consejo de Europa sobre la conservación de la vida salvaje y espacios naturales europeos, de 19 de septiembre de 1979; la Convención del Consejo europeo sobre la protección del legado arquitectónico de Europa, celebrado en Granada, el 3 de octubre de 1985; la Carta del Paisaje mediterráneo firmada en 1993; la estrategia Paneuropea sobre diversidad Biológica y del Paisaje, de 25 de octubre de 1995, hasta la Convención europea del paisaje del año 2000. *Vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. *La protección del paisaje. Un estudio de derecho comparado*. Madrid, 2007, págs. 79 y ss.

veces el turista busca satisfacer necesidades opuestas: fiesta, ruido, marcha, multitud. La calidad turística pues en cuanto al turista se refiere, ha de ser en primer lugar una calidad de la información que le permita contratar aquello que busca y desea y que, en definitiva, le permite satisfacer sus expectativas.

Ese deseo y esa expectativa del usuario turístico, sea la que fuere, constituye la parte más intangible del turismo o, lo que traducido en eslogan sería «el turismo de lo intangible».

Lo que está claro es que si un turista busca descanso y bajo el hotel en el que se aloja temporalmente se organizan fiestas masivas, probablemente su frustración sea alta, aunque el hotel responda a una altísima calidad de lo tangible. Asimismo si bajo el hotel se depositan los contenedores de basuras locales o lo que tiene frente a él, en lugar de la belleza de la sierra, es una fábrica de plásticos, probablemente ese turista vea frustrada sus expectativas. A la inversa sucedería un tanto de lo mismo: a aquel joven cuyo ocio y turismo consiste, no tanto en descansar como en tener fiestas nocturnas, cede en la calidad del hotel pero no podría verse satisfecho si el lugar escogido fuera sosegado y solitario. La calidad de la información turística es clave pues para satisfacer las diferentes demandas turísticas y en ello resulta fundamental integrar los aspectos más tangibles y más intangibles<sup>14</sup>.

Desde otra óptica, la del desarrollo sostenible, es evidente la importancia de mantener en el tiempo y conservados los aspectos más tangibles como la naturaleza y el territorio, pero también los menos tangibles como las vistas, los olores o los ruidos porque todo ello puede contribuir a un modelo de desarrollo o, por el contrario, impedirlo.

Hay iniciativas europeas que resultan en este campo absolutamente paradigmáticas en cuanto expresión de la cooperación transfronteriza y del objetivo de integrar diversos sectores para el cumplimiento de un objetivo también integrador: el desarrollo sostenible de una parte del territorio especialmente valioso. Un claro ejemplo lo constituye el paisaje alpino que afecta al conjunto de la Unión Europea, a Alemania, Austria, Francia, Italia, Liechtenstein, Principado de Mónaco, Eslovenia y Suiza y que se concreta en la firma del Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991, en diferentes ámbitos del suelo, energía y turismo<sup>15</sup>.

## **2. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a la calidad de vida vinculada a factores turísticos más intangibles**

Existe ya jurisprudencia muy importante en relación a la necesidad del cumplimiento de cierta legislación de naturaleza no turística por parte de los agentes turís-

<sup>14</sup> Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. «El derecho a la información sobre el destino turístico». *Revista andaluza de Derecho del turismo*. Núm. 4. Junio. 2010, págs. 187 y ss.

<sup>15</sup> Decisión del Consejo de 2 de diciembre de 2005, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad europea, del Protocolo sobre la protección de los suelos, del Protocolo sobre la energía y del Protocolo sobre el turismo, del convenio de los Alpes. *DO L 337/27*, de 22 de diciembre de 2005.

ticos. La mayoría de estos pronunciamientos se refieren a la aplicación e interpretación de una legislación cuyo objeto es materialmente distinto: urbanístico, medio ambiental, sanitario, o de seguridad e incluso, la misma ha sido objeto de un análisis doctrinal importante. Sin embargo, lo que resulta más reducido y novedoso es que se exija el cumplimiento de otro tipo de factores, bajo el título de la «calidad de vida» o de la «protección de la belleza»<sup>16</sup>.

Es claro que el turismo es un factor decisivo en nuestra economía que no siempre ha contribuido a la sostenibilidad del desarrollo en el modelo de auge masivo que se implantó en nuestro país hasta hace bien poco tiempo. El hecho de que la demanda turística haya tocado techo en algunos destinos, ha ayudado a una reflexión sobre el modelo y el conjunto del fenómeno turístico, apuntándose la necesidad de trabajar en la dirección de ofrecer una mayor calidad del servicio. Esa calidad turística que contribuye a una mayor calidad de vida del turista, viene a satisfacer, como decíamos, no ya sólo necesidades materiales alojativas o gastronómicas, sino necesidades intangibles que hablan de una mayor sensibilidad del turista hacia factores a los que el turismo de masa no da una adecuada respuesta.

En este punto la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo ha realizado algunos pronunciamientos que avanzan un amplio concepto de calidad de vida, limitando los efectos de determinados desarrollos. Así sucede en relación con el paisaje, aun cuando ni la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, contengan de forma explícita alusión al mismo. Y ello es un factor definitivo para el usuario que demanda un destino turístico de calidad<sup>17</sup>.

Desde el año 1985 se cuenta con antecedentes jurisprudenciales relativos a la protección del paisaje en relación, no sólo a residentes, sino también en interés de los turistas, y así sucede en el caso *Muriel vs Reino Unido*, de 11 de marzo de 1985, en el que el Tribunal consideró que las zonas de interés paisajístico pueden ser preservadas mediante instrumentos de ordenación del territorio para el doble beneficio de los residentes como de visitantes y turistas, sin que esto pueda ser considerado una violación del derecho a la propiedad, a la vida privada o al domicilio.

En el caso *Powell y Rayner c. Reino Unido*, de 21 de febrero de 1990, el Tribunal Europeo consideró –aunque desestimó el recurso– que el ruido de los aviones del aeropuerto de *Heathrow* había disminuido la «calidad de vida privada» y «el disfrute del hogar» de los demandantes.

En el caso *Coster y otros contra el Reino Unido*, de 18 de enero de 2001, una familia gitana decidió adquirir y establecer su caravana en un determinado paraje.

<sup>16</sup> Vid. MARTÍN-RETORTILLO, L. «Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias (Sentencia del tribunal europeo de Derechos Humanos «*Kyrtatos c. Grecia*», de 22 de mayo de 2003». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 125, enero-marzo, 2005.

<sup>17</sup> Vid. BOUAZZA ARIÑO, O. «Respeto a la vida privada y protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». *Revista de Administración Pública*, núm. 160. Enero-abril, 2003. págs. 174 y ss.

Una vez instalados solicitaron la correspondiente licencia, la cual fue denegada por la autoridad británica, que les exige que cesen en el uso del terreno. Los demandantes alegaron violación de la vida privada y familiar de su domicilio, prevista en el artículo 8 del Tratado de Roma. El Tribunal resuelve que la calidad paisajística ha de prevalecer sobre el interés particular de la familia.

De especial interés jurisprudencial en la interrelación paisaje-turismo resulta también el caso *Valico c. Italia*, de 9 de febrero del 2006, en el que se ponen de manifiesto dos cuestiones de vital interés: la importancia de vincular las autorizaciones turísticas a cuestiones paisajísticas y la problemática de demostrar y evaluar el impacto sobre el paisaje de una determinada actuación de construcción de establecimiento turístico mientras no se dispongan de métodos reconocidos y aceptados legalmente a tal efecto.

### **3. Jurisprudencia nacional sobre calidad de vida, desarrollo sostenible y factores turísticos intangibles. La influencia de la jurisprudencia norteamericana**

Nuestra jurisprudencia ya es también abundante en el reflejo de la necesidad de compatibilizar aspectos tangibles e intangibles en el conjunto de un desarrollo sostenible para la mejora de la calidad de vida.

La compatibilidad de la protección de los valores naturales que motivan la declaración de un parque, con su disfrute turístico, se reflejó ya en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de junio de 1990:

«El destino turístico, en contra de lo sostenido por el ente recurrente, no sólo no repugna a la declaración de un espacio natural protegido, sino que, en cierta manera, es consustancial a tal declaración, como se desprende el artículo 1º de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, al disponer que, junto a la finalidad capital de contribuir a la conservación de la naturaleza, la protección del espacio natural “conducirá a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas”; interés turístico que igualmente se encarga de resaltar el artículo 1º del Decreto impugnado al señalar que «el objetivo de este parque natural es conservar una muestra representativa de las playas, sistemas dunares e islotes volcánicos; garantizar la persistencia del paisaje natural y, a su vez, facilitar el uso y disfrute público de forma racional dado el interés turístico de la zona. Así las cosas, resulta desproporcionado sostener que el fin turístico ha “desviado” el objetivo primordial a que debería atender la declaración de parque natural, cuando, hemos visto, tal declaración ha tenido precisamente por finalidad armonizar el mencionado fin con el fundamental de preservar los valores naturales».

La Sentencia de 26 diciembre de 1991, del Tribunal Supremo referente a la implantación de una urbanización turística de unos terrenos en «Cala Conta», de Ibiza, antepone la preservación de paisajes de interés frente a los intereses turísticos particulares de la recurrente, a tenor de la clasificación urbanística de éstos como paisaje preservado de suelo no urbanizable. A este respecto, la sentencia recurre a la potestad de «*ius variandi*» de la Administración.

De gran transcendencia en la jurisprudencia ambiental, fue la Sentencia 102/1995, de 26 junio, del Tribunal Constitucional, que delimitó el concepto de medio ambiente, incluyendo la noción estética del paisaje y el turismo como actividades humanas que implican riesgos sobre el medio ambiente. Concretamente dice lo siguiente:

«Por otra parte, ligado a todo lo ya inventariado está el paisaje, noción estética, cuyos ingredientes son naturales –la tierra, la campiña, el valle, la sierra el mar– y culturales, históricos, con una referencia visual, el panorama o la vista, que a finales del pasado siglo obtiene la consideración de recurso, apreciado antes como tal por las aristocracias, generalizado hoy como bien colectivo, democratizado en suma y que, por ello, ha de incorporarse al concepto constitucional del medio ambiente como reflejan muchos de los Estatutos de Autonomía que luego se dirán. En definitiva, la tierra, el suelo, el espacio natural, como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o “rentas”, los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo... Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura”... Ahora bien, la acción del hombre con riesgo para el medio ambiente se proyecta en las más variadas manifestaciones, sanitarias, biológicas, industriales o urbanísticas, procedentes del tráfico rodado o del turismo y depredadoras sin más, como la caza y la pesca, manifestaciones difícilmente compartimentables por su heterogeneidad, aun cuando las normas lo intenten hasta donde pueden».

La Sentencia 61/1997 de 20 marzo, del Tribunal Constitucional, atribuyó una mayor extensión a las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio respecto a las medioambientales, entendiendo que la protección y defensa del paisaje se incluían dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas relativas a la ordenación territorial. Así afirmó:

«El título competencial esgrimido por el legislador estatal es el que radica en el art. 149.1.23ª CE (legislación básica sobre protección del medio ambiente). Al respecto, ha de subrayarse la total vinculación del régimen del suelo no urbanizable con la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio, que es más amplia en su objeto que la medioambiental, pues incluye en ella la distribución de los usos y actividades a que deba destinarse el suelo y sus distintos tipos clasificados, estableciendo las limitaciones que en cada caso hayan de imponerse, así como el señalamiento de las medidas y condiciones que sean precisas para la protección y defensa del paisaje, para evitar su degradación. El propio Tribunal Constitucional definió esa competencia sobre ordenación del territorio en su Sentencia 77/1984 (fundamento jurídico 2) como la que tiene por objeto «la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial».

También de 1997 es la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 diciembre, por la que se estimó el recurso interpuesto por Osborne y Cía., S.A., contra el acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se impuso una multa de 1.000.001 pesetas por infracción del art. 24.1 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, por tener instalado un cartel publicitario en forma de toro, de dimensiones 11,50 x 5,40 metros, a una distancia de 365 metros, visible desde la zona de dominio público en una autopista:

«El punto álgido, sobre el que se ha centrado el debate, es si la estructura metálica, que configura la silueta de un toro de color negro, erguido y estático, que se observa desde la carretera,

constituye o no publicidad y, por lo tanto, si es o no correcta la sanción que se ha impuesto a la entidad recurrente, conforme a la normativa citada».

Es aquí el aspecto publicitario y no el del paisaje el objeto central del pronunciamiento, aunque en su alegato se aprecia explícitamente el valor paisajístico del cartel del toro. Sin embargo se puede comprender el impacto que la imagen y la marca constituyen a nivel turístico, integrando todos sus aspectos:

«Objetivamente considerada, es evidente que la figura no transmite ya ningún mensaje directo al observador. No hay leyenda, ni gráfico que indique la identidad de un producto o servicio, pues la expresa referencia que con anterioridad hacía a un determinado tipo de brandy se ha hecho desaparecer. En estos momentos, para la generalidad de los ciudadanos que la contemplan, aun habiendo conocido su primitivo significado, ha dejado de ser el emblema de una marca, para convertirse en algo decorativo, integrado en el paisaje. Aunque en forma indirecta pueda recordar a algunos el símbolo de una firma comercial, el primer impacto visual que en la mayoría produce es el de una atrayente silueta, superpuesta al entorno, que más que inducir al consumo, recrea la vista, rememora “la fiesta”, destaca la belleza del fuerte animal».

La sentencia prosigue afirmando que el valor visual es tal, que se llega al extremo de su declaración como bien de interés cultural:

«Su plasticidad *es tal que ilustra revistas, ha sido objeto de comentarios elogiosos de destacadas personalidades relacionadas con el mundo del arte y la cultura; algún Ayuntamiento (Valmojado-Toledo) la considera como bien cultural de interés local e integrada en el paisaje; Comunidades Autónomas como la de Andalucía han incoado expediente para su inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz con categoría de monumento; Asociaciones culturales como “España Abierta” han solicitado su declaración como bien cultural; en determinados lugares “el toro” ha empezado a dar nombre a ciertos accidentes geográficos en que está instalado».*

Y aunque se debate la finalidad última de la sanción impuesta –disciplina paisajística, seguridad vial o publicidad subliminal– se afirma que:

«Cualquiera que sea la teleología del precepto sancionador, bien evitar el deterioro del paisaje, *bien impedir que se distraiga al automovilista, no se contraría con la figura del toro. Es verdad, y ello no pasa desapercibido para esta Sala, que la imagen entra en el concepto europeo de publicidad encubierta o subliminal, entendida como exhibición verbal o visual de la marca de un productor de mercancías o un prestador de servicios con propósito publicitario (Directiva 97/36/CE). Si así no fuera, no se explicarían los gastos de mantenimiento de la valla que se costean por la entidad recurrente, e incluso la interposición de este recurso, en cuanto a impedir su demolición. Ahora bien, por encima de este factor, en la pugna de dos intereses en juego, debe prevalecer, como causa que justifica su conservación, el interés estético o cultural, que la colectividad ha atribuido a la esfinge del toro, en consonancia con el art. 3 CC, conforme al cual las normas se interpretarán según «la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de las mismas».*

Podemos concluir, que, al margen o no de la posible publicidad encubierta que pudiera tener, prevalece el interés cultural, estético y paisajístico que confiere, legitimado por el manifiesto interés colectivo demostrado *de facto*. Las implicaciones turísticas de la silueta del toro, a todas luces resultan evidentes, pues actúa como ins-

trumento de marketing territorial turístico nacional, lo que refuerza aún más el valor colectivo e interés general, ya no solo en la vertiente cultural sino también económica.

Un año más tarde de la polémica sentencia del famoso toro de Osborne, se dictó la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 enero de 1998, referente a la **denegación de una licencia de obras** para construir un hotel en el municipio balear de Escorca, por ser incompatible con los valores paisajísticos y su declaración como lugar pintoresco. La empresa apelante pretendía la revocación de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Islas Baleares, de 31 de octubre de 1991, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra acuerdos de la Comunidad de Islas Baleares, por los que se denegaba a aquella sociedad autorización para la construcción de un hotel en el municipio de Escorca, por entender dicho edificio incompatible con los valores paisajísticos a proteger en la Costa Noroeste de Baleares, declarada paraje pintoresco por el Decreto 984/1972, de 24 marzo.

El pronunciamiento de la Sala en relación a la legitimidad de que la Administración competente interviniera en el patrimonio histórico esgrime argumentos ciertamente de interés turístico:

«... Aunque la Comisión del Patrimonio Histórico de Palma de Mallorca hubiera informado favorablemente, primero el expediente de elaboración del plan parcial de ordenación donde pretendía construir la parte apelante un hotel y, luego, su proyecto de urbanización, no puede decirse que la denegación de la licencia de construcción de aquél constituya para la Administración una actuación en contra de sus propios actos anteriores, porque la aceptación de una determinada configuración del terreno y su uso para instalaciones hoteleras, no permite *el aprovechamiento del mismo con cualquier tipo de construcción*. Queda en pie, como es lógico, la carga de adaptarse en la tipología edificatoria a las condiciones de un entorno *especialmente protegido, para cuya verificación permanecen intactas las competencias de la Administración apelada, razones por las cuales tiene* escaso valor el estudio sobre impacto medioambiental acompañado al proyecto de urbanización que no tiene en cuenta, ni podía hacerlo, el efecto sobre el *paisaje* de una concreta construcción como la que ahora examinamos».

En el marco geográfico de la Sierra de Huelva, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de noviembre de 2000, versó asimismo sobre un Proyecto de Urbanización de viviendas unifamiliares y su incompatibilidad con la protección del paisaje en el entorno del Castillo de Aracena, municipio interior de reconocido valor turístico y paisajístico:

«... Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico de Aracena fueron publicadas el 19 de diciembre de 1992, y sirvieron de marco y soporte normativo del Proyecto de Urbanización aquí cuestionado. Mediante Decreto de 30 de julio de 1991 –anteriormente pues, a tales normas subsidiarias– se declaró bien de interés cultural –BIC–, por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, de la Junta de Andalucía, el conjunto histórico de Aracena, con mención de inmuebles y su entorno, descritos en el Anexo del Decreto, en el que no se encontraba incluido el terreno *o área objeto del proyecto de Urbanización cuestionado, pero ante determinada presión social, la Dirección General de Bienes Culturales, procedió, en resolución de 3 de febrero de 1994, a incoar expediente para la delimitación del entorno afectado por la declaración como BIC del Castillo de Aracena, en cuya nueva limitación contenida en la incoación del nuevo expediente, sí se incluían los terrenos sobre los que se ubicaba el Proyecto de Urbanización, en base al cual se había solicitado la construcción de viviendas unifamiliares en hilera, en la precitada área de terreno*».

En lo que respecta a este artículo 138.b) la Sentencia apunta:

«... El artículo 138.b) citado, protege fundamentalmente las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales, la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (Sentencias del TS de 31 de diciembre de 1988, 8 de noviembre de 1990 y 12 de abril de 1996)».

Asimismo la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 marzo de 2005 trató el tema de la fijación del justo precio de los bienes expropiados por el Ayuntamiento de Segovia incluidos en un Plan Especial de Protección del Paisaje. Dicho Plan considera protegido tanto las bellezas naturales como las cuencas visuales que favorezcan el turismo:

«... En síntesis afirma que el terreno cuya expropiación constituye el objeto del recurso, así como todos los comprendidos en el ámbito del *Plan Especial de Protección del Paisaje de Clamores*-Pinarillo están clasificados por el Plan General de Ordenación Urbana de Segovia de 1984 como suelo no urbanizable especialmente protegido; decisión adoptada atendiendo a lo establecido en la pág. 912 de la Memoria del Plan General que señala que “se considera suelo especialmente protegido *aquellos terrenos de los alrededores de la capital que por sus bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que convienen al fomento del turismo, a aquellos predios rústicos que por su pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica y recuerdo histórico, merecen la especial protección que les proporciona este tipo de suelo y su normativa correspondiente, que incluye la prohibición absoluta de construir*”».

El Ayuntamiento alude al reconocimiento del municipio como **Patrimonio de la Humanidad** y a la finalidad del Plan de ordenar el paisaje para su puesta en valor. En este sentido, sin llegar a hacer alusión al Convenio Europeo del Paisaje, adopta el enfoque de gestión y ordenación paisajística en los términos que define la aludida Convención, que acota la «protección de los paisajes» como las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre; la «gestión de los paisajes» (acciones encaminadas, desde una perspectiva de *desarrollo sostenible*, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de *guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales*) y finalmente, la «ordenación paisajística» que son las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes.

Del mismo modo la apuesta por un turismo de calidad en distintas comunidades viene repercutiendo en la promoción de iniciativas de instalación de campos de golf, objeto de pronunciamientos jurisprudenciales en relación a cuestiones paisajísticas. En este sentido la Sentencia de 29 septiembre de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León anuló la clasificación como suelo urbanizable de los terrenos incluidos en un sector para el proyecto urbanístico-turístico «Ciudad del Golf», fun-

damentándose en la discordancia entre los valores paisajísticos y naturales del lugar del proyecto de campo de golf y la existencia de otras zonas más aptas con menor valor natural.

Adoptando un criterio más integrador, la Sentencia se refiere a la ausencia de cambios que justifiquen alterar el régimen de protección otorgado a los terrenos donde se pretende implantar el proyecto turístico. De otro lado, defiende la falta de coherencia entre la clasificación de los terrenos objeto de litigio y el proyecto de campo de golf, acogiendo el criterio jurisprudencial comparado de la «discordancia asociativa» de la acción con el paisaje:

*«The values (public welfare) represents are aesthetic as well as monetary. It is within the power of the legislator to determine that the community should be beautiful as well as healthy...».*

Desde entonces, en Estados Unidos se viene admitiendo la validez de este principio de disonancia asociativa, según el cual se trata no tanto de prohibir la acción como de argumentar que no es el lugar idóneo para llevarla a cabo y con ello se previene el daño a valores que se conectan con el entorno visual ya existente y parametrizado en base a las leyes generales, luego desarrolladas por estándares globales –*development standards*– y Planes de paisaje locales en los que, incluso, a nivel de vecindad, se regulan los elementos estéticos, derechos y responsabilidades que constituyen la estética de cada municipio<sup>18</sup>.

La virginidad del paisaje o «virginidad del medio respecto a la urbanización» –criterio consolidado en la jurisprudencia francesa sobre paisaje<sup>19</sup>– es otro de los principios de derecho comparado que puede advertirse en esta misma Sentencia cántabra. El principio no significa que la armonía del paisaje no se rompa porque este ya esté deteriorado con anterioridad, ya que, de forma muy acertada, el TSJ de Cantabria afirma que el hecho de que tales edificaciones puedan ser armónicas con las ya existentes, no modifica un ápice la ruptura del paisaje que las edificaciones suponen –tanto las existentes como las proyectadas–. Así como el principio de igualdad no puede servir de fundamento cuando el hecho invocado es ilegal, tampoco los sucesivos actos de ruptura del paisaje, cometidos con anterioridad, pueden servir de excusa para nuevas rupturas del paisaje, y eso por mucho que tales rupturas produzcan una especie de armonía entre ellas, que es lo que afirma uno de los peritos intervinientes.

La lógica pericial que durante tanto tiempo es la que ha venido a justificar la acción devastadora de los paisajes en nuestro país como atractivo turístico, ya fueran estos de la naturaleza que fueran, era que lo ya deteriorado puede seguir siéndolo; lo que ya es feo, puede profundizar en su fealdad. Esta lógica, ajena a una mínima

<sup>18</sup> Vid. ZIEGLER, E. H. «Belleza visual, estética y diseño en el derecho urbanístico de los Estados Unidos». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Núm. 167, enero 1999.

<sup>19</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Administrativo de Niza, confirmada por la Corte Administrativa de Apelación de Marsella, de 20 de enero de 2000 (Boletín de jurisprudencia de urbanismo, 2000, núm. 2,87 e ss. e, in parte). Cit. por DESIDER, C. *Paesaggio e paesaggi*. Milán, 2010, págs. 100 y ss.

sensibilidad estética, ha permitido amparar una acción urbanística salvaje sobre la base de que el territorio no era ya virgen, ahondando en su mayor deterioro. Los territorios costeros son clara expresión de ello.

El TSJ cántabro en esta Sentencia es consciente sin embargo de que no puede convalidarse el Plan Parcial impugnado en base a este criterio de común utilización porque ello supondría afirmar y consentir que producidas una o varias actuaciones urbanísticas con repercusiones medioambientales que degraden progresivamente el paisaje en los terrenos colindantes, sumándose uno a uno todos los impactos negativos, las restantes se verían justificadas, pues ello supondría una imparable degradación medioambiental que precisamente trata de evitar el art. 34 de la Ley 2/2001, rechazando de este modo las conclusiones que con respecto a las sinergias paisajísticas se contienen en el Informe de Impacto Ambiental presentado por una de las demandadas en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

Asimismo el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 8 de enero de 2008, interpreta de forma conjunta el ordenamiento en relación a una iniciativa para construir una estación de esquí en un espacio natural protegido. En este caso estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA), y declara nulo de pleno derecho el Decreto 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

La modificación del PORN pretendía mejorar la economía local a través del incremento del turismo mediante el establecimiento de estaciones de esquí alpino, **hasta entonces prohibidas**. El recurrente alega que el Decreto vulnera el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) e incumple la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y la fauna silvestres y el Real Decreto 1997/1995:

«... Es obvio, que las meras propuestas de iniciativas privadas y las expectativas que las mismas puedan producir no son cambios de circunstancias socio-económicas producidas en esa zona distintas de las tenidas en cuenta al elaborar el PORN que justifiquen su modificación. Por el contrario, esa posibilidad –la del establecimiento de estaciones de esquí alpino– ya se valoró al elaborar el PORN y se concluyó –tras hacer el correspondiente inventario y evaluación de los recursos del espacio natural, tanto del medio natural como del socioeconómico (art. 4 del PORN)– que debía prohibirse (arts. 47.3 y 63.4 del PORN)... Por otro lado, al justificar la modificación en esas propuestas encaminadas, según se dice, a mejorar la situación socioeconómica de la zona se están alterando, sin justificación alguna y de forma ilegal, los criterios tenidos en cuenta al elaborar el PORN, cuya finalidad (art. 2) es establecer las medidas necesarias para asegurar la protección, conservación, mejora y utilización racional del Espacio Natural litigioso y para lo cual se establece como objetivo prioritario del PORN (art. 9.1 del Decreto 140/1980) conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y paisaje, preservando la diversidad genética y manteniendo la dinámica y estructura funcional de los ecosistemas y como objetivo general, pero no prioritario, promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y mejorar su calidad de vida de forma compatible con la conservación de sus

valores»... Con lo expuesto se quiere poner de relieve que si el planificador decidió que era necesario para hacer efectivo el objetivo prioritario del PORN prohibir las estaciones de esquí alpino y consideró que éstas eran incompatibles con el régimen de protección que establecía no puede posteriormente, sin una justificación adecuada, contravenir la decisión anterior en una cuestión no regida por la discrecionalidad ni amparada por la genérica potestad reconocida a aquél de modificar o revisar el planeamiento anterior (*ius variandi*), pues la posibilidad de introducir modificaciones está limitada por el propio PORN al caso en que hayan variado las circunstancias y criterios tenidos en cuenta anteriormente. Es, además, a la Administración que toma esa decisión a la que corresponde justificar esa decisión posterior en el expediente y, ahora, en el proceso, lo que no ha hecho. En otras palabras, no es al impugnante a quien incumbe la carga de probar que no se dan las circunstancias que justifican la modificación».

## V. ¿ARMONIZACIÓN, INTEGRACIÓN O UNIFICACIÓN DEL DERECHO TURÍSTICO? EN TORNO A UN TURISMO SOSTENIBLE Y DE CALIDAD

La evolución del sector turístico y del ordenamiento aplicable a él, ha venido dando respuesta irreflexiva a las necesidades del sector sin tener en cuenta aspectos de gran trascendencia para el mismo a largo plazo. El modelo turístico se ha agotado en muchos aspectos y ámbitos, derivado en muchos casos de una visión cortoplacista que ha impedido ya de forma definitiva algunos modelos que hubieran sido mucho más deseables de cara a su sostenibilidad en el tiempo.

Es cierto que se ha avanzado en la consideración de los inmateriales e intangibles como valores turísticos a proteger. La UNESCO viene declarando como «patrimonio natural» valores que, en sí mismos sólo contemplan aspectos cuyo atractivo vincula las poblaciones a determinadas tradiciones de interés humano y turístico. De otro lado, en otros muchos aspectos y territorios todavía se está a tiempo de marcar objetivos estratégicos que sean los que realmente marquen el día a día del sector, sus profesionales y actividades. Esos objetivos de forma genérica no habrían de ser otros que lograr un desarrollo territorial sostenible y equilibrado, de un lado, y, de otro, un servicio turístico de la máxima calidad, entendiendo por tal, responder a todas o simplemente a algunas de las expectativas de las que son titulares los usuarios turísticos.

El desarrollo sostenible del turismo, esto es, un turismo sostenible, una vez decidido que territorialmente el sector turístico es prioritario, requiere de la determinación de prioridades a nivel estratégico a corto y largo plazo. La calidad de la prestación del servicio turístico depende de factores estratégicos, territoriales, medioambientales y patrimoniales muy diversos. Porque una de las mayores dificultades para el logro de la calidad turística reside en la naturaleza transversal del fenómeno turístico. El turismo, como vemos, recorre competencias territoriales diversas y sectores del ordenamiento de lo más dispar y todo ello afecta directa e indirectamente a la calidad del servicio que se presta. Y afecta, tanto al agente turístico que padece de una gran inseguridad jurídica ante tal pluralidad normativa, como al usuario turísti-

co, que ante tal diversidad, tiene problemas de selección informativa, frustrándose con mucha frecuencia sus expectativas de ocio y turismo.

En algunos foros corporativos y profesionales turísticos, identificados estos problemas –que ya es un paso– se aboga porque se armonice la legislación turística. Sin embargo la solución de la armonización, además de compleja, no solucionaría el problema. La identificación del interés general necesario para que, por mayoría absoluta se apruebe por el Parlamento, una ley de armonización, tal y como prescribe el artículo 150.3 CE, pasa por considerar que la calidad turística es esa necesidad perentoria. Sin embargo, se trataría exclusivamente de armonizar la legislación autonómica en base a unos principios estatales que requerirían en todo caso un desarrollo que debiera darse a nivel autonómico.

Esos principios que requieren sin duda armonización para lograr la mejora de la calidad turística para agentes y usuarios turísticos, sin duda deberían versar sobre la catalogación de establecimientos, tan diferente y singular en cada territorio y asimismo sobre la clasificación de los mismos tan poco demostrativa de su calidad real. Sin lugar a dudas, asimismo, los principios armonizadores debieran acoger unos parámetros comunes en cualquier tipo de procedimiento administrativo del agente o del usuario turístico: procedimiento de declaración responsable o comunicación previa; procedimiento de inspección y procedimiento sancionador turístico.

La naturaleza transversal del turismo se une a otro factor que ahonda en lo complejo de la solución porque el turismo, además de ser un fenómeno global que no sabe de fronteras, es un fenómeno que busca como atractivo aspectos claramente localizados y por tanto, a la par que ha de favorecerse esa globalización, también ha de protegerse la singularidad local del destino. No obstante las respuestas a las singularidades son más escasas en la legislación turística que lo son las reiteraciones innecesarias de modelos y procedimientos. De manera que la mejora de la calidad turística vinculada a la necesidad de lograr para generaciones futuras un modelo de desarrollo sostenible en el tiempo, pasa por armonizar los aspectos comunes respetando muy importantes pero escasas singularidades.

El problema de la multiplicidad legislativa<sup>20</sup> por el que se ve afectado el sector del turismo no se soluciona exclusivamente intentando o logrando esa armonización de la legislación puramente turística, puesto que su propia transversalidad le hace padecer prácticamente la totalidad del ordenamiento jurídico no sólo autonómico sino también comunitario y estatal: si se construye un establecimiento hotelero urbano, la legislación urbanística en todos los órdenes competenciales; la patrimonial-ar-

---

<sup>20</sup> La legislación turística se dice que es mucha, mala y mejorable porque, efectivamente, la competencia territorial ha dado lugar a una pluralidad legislativa y reglamentaria absolutamente innecesaria, pero, al fin y a la postre, trasunto de la propia competencia atribuida a la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.18 C); es de mala calidad, sobre todo teniendo en cuenta que adolece de una técnica legislativa muy defectuosa y repetitiva –sobre todo las leyes de ordenación turística de primera generación– y, obviamente mejorable porque, si bien el fenómeno turístico es global pero localizado, es preciso que la legislación que le da respuesta se depure y se mejore en el plano de una mayor armonización, uniformación e integración.

tística; publicitaria, la constructiva y arquitectónica; la de seguridad; la de sanidad e higiene; la de consumo, entre otras tantas. Si es un establecimiento de turismo rural o campamento de turismo, a ello se añadiría además la legislación medioambiental, de desarrollo sostenible y del ámbito rural de diversa tipología.

La labor integradora legislativa formal resultaría pues imposible a la vista de la complejidad que revisten todos estos sectores. Existen esfuerzos en la dirección de acoger la legislación turística en una sola norma, como es el caso aragonés. También los hay en el sentido de integrar bajo el título competencial turístico, el conjunto de la ordenación territorial. Pero es evidente que, a lo sumo se integran dos o tres ámbitos materiales, dejando fuera el resto y, por tanto, generando igual o más incertidumbre en cuanto a cuál es la legislación que verdaderamente ha de ser cumplida por unos y otros.

La inseguridad jurídica de los agentes turísticos es uno de los principales problemas del sector para que, efectivamente pueda orientarse hacia una mayor calidad en la prestación del servicio. Si a ello se le une el hecho de que la acción limitadora previa de la Administración en el sector, ha sustituido a las antiguas licencias o autorizaciones turísticas, por las denominadas declaraciones responsables o comunicaciones previas<sup>21</sup>, el resultado es que a esa inseguridad se le une la responsabilidad del agente turístico, que no confluye con la de la Administración que, en la práctica, se desentiende, mientras no procede al control de lo declarado, de cualquier defecto u omisión. El efecto que se deriva para el usuario turístico es que ignora esta falta de corresponsabilidad y, lo que es peor, confía en que aquello de lo que es usuario tiene todas las garantías, no sólo del agente turístico sino de una Administración que cree controla la prestación turística, con todo lo que ello lleva consigo.

Por ello, una integración de la legislación turística y no turística, siendo compleja, es necesaria para el sector en aras a mejorar la calidad del servicio turístico. La Administración turística debería responder a ello facilitando a los agentes turísticos de un lado y, a los usuarios turísticos de otro, información correspondiente a la legislación turística aplicable al tipo de agente turístico que quiere constituirse, en su caso, pero también información relativa a la legislación no turística que asimismo le sea de aplicación, con independencia de que la ubicación de la competencia sea material y/o territorialmente distinta.

El papel de la Unión Europea en el logro del objetivo de integración y armonización normativa de cara a obtener una mayor calidad turística, pasa por la adopción de diversas medidas. De un lado, otorgando un mayor valor prescriptivo a los instrumentos normativos comunitarios que atienden a las cuestiones turísticas como son las relativas a la información turística o la seguridad, pues por el momento estos instrumentos son comunicaciones, recomendaciones y protocolos de escaso valor

---

<sup>21</sup> Hasta la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la técnica de control turística era la autorización de funcionamiento, ahora sustituida por la denominada declaración responsable, la cual se impone por trasposición de la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre (DO L 376, de 27 de diciembre de 2006).

normativo directo sobre el turismo, sin perjuicio de su carácter subsidiario. Los informes y dictámenes formulados por el Consejo Económico y Social tienen especial valor en la medida en que se benefician de la participación de las actividades de promoción del turismo comunitario llevadas a cabo por la propia Comisión. En este sentido, una medida que podría resultar de especial relevancia, es la integración de los diversos sectores afectados, teniendo en cuenta la media más elevada de las normativas nacionales a partir del criterio esencial de la calidad del servicio turístico y del desarrollo sostenible de los territorios<sup>22</sup>.

De ello es trasunto la Comunicación de la Comisión de 30 de junio de 2010<sup>23</sup>, que asume como una acción clara el «Maximizar el potencial de las políticas y los instrumentos financieros de la UE para el desarrollo del turismo» a partir de la realidad transversal del sector, asumiendo la necesidad de integrar mejor el turismo en sus distintas políticas y velar por que la buena aplicación de la legislación vigente permita desplegar todo el potencial de competitividad de este sector. Por ello la Comisión asume como objetivo intensificar sus esfuerzos de coordinación entre las distintas políticas afectadas para facilitar la consideración plena y completa de los intereses y las necesidades de la industria del turismo en la formulación y la aplicación de sus políticas.

Muchas otras políticas europeas –apunta la Comunicación– tienen un impacto directo o indirecto en el turismo. Esto es especialmente cierto en relación con las políticas de:

- Transporte (movilidad sostenible, derechos y seguridad de los viajeros y calidad de los transportes).
- Competencia (cuestiones relativas a la concentración de empresas, en particular en la oferta turística en línea, la integración vertical y las ayudas públicas).
- Mercado interior (libre establecimiento y libre prestación de los servicios relacionados con el turismo, promoción de la calidad de los servicios y desarrollo del comercio electrónico).
- Fiscalidad (obstáculos fiscales al buen funcionamiento del mercado interior, trato fiscal a las empresas del sector, por ejemplo las agencias de viaje, ventajitas fiscales).
- Protección de los consumidores (derechos derivados de la firma del contrato, prácticas comerciales desleales, ventas a distancia).
- Medio ambiente.
- Empleo y formación.
- Cultura
- Desarrollo regional y rural.

<sup>22</sup> Vid. O'HAGAN (dir.), SCOTT y WALDRON. «*The Tourism industry and the tourism policies of the twelve member states of the Community*». Informe presentado a instancias de la Comisión, DG VII, División núm. 4, «Turismo», Bruselas, 1986, pág. 69.

<sup>23</sup> COM (2010) 352 final

En este mismo sentido el Plan Nacional e Integral de Turismo español 2012-2016, a la par que se plantea como uno de sus objetivos el homogeneizar la clasificación de establecimientos hoteleros, rurales y campings, confirmando que de la actual diversidad se derivan inconvenientes tanto para los turistas como para el subsector de los alojamientos, también considera imprescindible que:

«... se incluya una mención «al impacto turístico en la memoria económica de los proyectos normativos que se aprueben. En este sentido se impulsará también la unidad de mercado ya que en el mapa de la regulación turística en España convive un gran abanico de normas que provocan una enorme dispersión en la regulación del sector. Por eso, se liderará un proceso de armonización de la normativa...».

**RESUMEN:** El presente artículo trata de dos temas fundamentales para la calidad del turismo con el objetivo de lograr un turismo sostenible: el de la revalorización de los intangibles en el turismo y el de la integración/armonización de la legislación turística.

**PALABRAS CLAVE:** Desarrollo sostenible; calidad de vida; modelo turístico; elementos intangibles; armonización; integración y unificación del derecho turístico.

**ABSTRACT:** This article is about two important subjects for the tourist quality in order to get a sustainable tourism: the revalue of the intangibles in the tourism and the integration/harmonization of the tourist legislation.

**KEY WORDS:** Sustainable Development; Quality of life; tourist model; intangible elements; harmonisation; integration and unification of the tourist law.