

El desarrollo sostenible del turismo en el Derecho español

Omar Bouazza Ariño¹

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Es bien conocido el importante desarrollo socioeconómico que ha implicado el turismo en España desde que a mediados del siglo XX eclosionara lo que se ha denominado como “el boom turístico”, el turismo de masas o el turismo de sol y playa. La bonanza económica de los países del Norte de Europa tras la II Guerra Mundial, así como las aspiraciones de los ciudadanos ligadas al Estado del Bienestar, situarían a nuestro país como una primera potencia que se consolidaría con el transcurso de los años.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 (“la Constitución” o simplemente “CE”, en adelante) y el cambio de paradigma que propició la primera gran crisis turística a finales de los años 80, fue calando en lo turístico nuevas exigencias que implicaban ponderar los imperativos económicos con respecto del cuidado de los recursos naturales, la protección de la cultura y, también, la atención a las implicaciones sociales que puede tener este importante fenómeno. En efecto, en esta época, tras observarse el fracaso del modelo desarrollista, se incorporan nuevas variables al turismo como, por ejemplo, los conceptos de calidad o

de protección del medio ambiente, con lo que se originaron las tendencias hacia la diversificación de la oferta turística, promocionando también otras modalidades de turismo, como el cultural. Estos postulados quedarían plasmados en el Plan Integral de Calidad del Turismo Español de 1992, antesala de la normativa turística autonómica que empezaría a aprobarse a mediados de los noventa. Así impregna el concepto de desarrollo sostenible en el ámbito del turismo.

CONCEPTO

El desarrollo sostenible consiste en el mantenimiento de las condiciones actuales de crecimiento haciéndolas compatibles con aquellas condiciones que hoy hacen agradable y valiosa la vida, esto es, con un medio ambiente sano, con una protección de las sensibilidades culturales y con un acceso de todos a esas cualidades². La Organización Mundial del Turismo especifica el concepto de desarrollo sostenible del turismo como aquel que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras, y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. El desarrollo sostenible del turismo se concibe como

¹ obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación, “El reto de la reafirmación del Estado del Bienestar en la protección de los derechos humanos” (DER2015-65524-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

² Omar Bouazza Ariño, *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006.



una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida. De ello se puede deducir, por lo tanto, que el concepto de desarrollo sostenible del turismo se articula en base a cuatro vertientes fundamentales: la económica, la ambiental, la social y la cultural.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TURISMO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

En España, el turismo es una materia descentralizada. La Constitución, en su artículo 148, recoge el turismo como una de las materias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades

Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Todas las Comunidades Autónomas han incorporado esta materia en sus respectivas normas institucionales básicas. Y por ello han aprobado sus respectivas leyes generales de turismo, en un proceso que comenzó a mediados de la década de los 90. En algunos casos incluso habrán desarrollado un cuerpo normativo reglamentario y subsectorial nada desdeñable, como es el caso de Andalucía, Cataluña, e incluso de manera más abundante en las Islas Baleares y las Islas Canarias.

El Estado también ha dictado normas que inciden directamente en el ámbito del turismo sostenible, fruto del ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13^a CE) y de legislación básica medioambiental (art. 149.1.23^a). Una

El turismo de masas o el turismo de sol y playa situarían a nuestro país como una primera potencia que se consolidaría con el transcurso de los años. Foto: Alvaro López.

de las más recientes y significativas es el *Real Decreto 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020*. De entre sus metas principales destaca la de fomentar la integración de la consideración de la biodiversidad en las políticas sectoriales. Y, en concreto, la de promover la sostenibilidad del turismo de naturaleza, por lo que perseguirá la sostenibilidad ambiental de las actividades que implica y asegurar la compatibilidad entre uso y disfrute del medio con su cuidado adecuado.

Las Comunidades Autónomas han asumido la evolución de la investigación internacional sobre desarrollo sostenible del turismo y han incorporado sus postulados en sus normas generales de ordenación del sector. Brevemente, podemos resumir lo establecido en la normativa autonómica en materia de desarrollo sostenible, desde sus perspectivas ambientales y culturales, diciendo que la actividad turística no debe menoscabar el patrimonio natural y cultural y no debe producir un impacto territorial negativo. La normativa autonómica plasma la idea del entendimiento del turismo como una vía de protección del patrimonio cultural y natural por medio de una correcta planificación.

El turismo no se considera una industria que impacte sobre el territorio en mayor o menor intensidad que otras industrias como la agricultura intensiva o la construcción, sino que bien planificada puede contribuir a la protección del medio ambiente y de la cultura. Pensemos, por ejemplo, en el caso del turismo rural, el cual, con una correcta planificación, contribuye a la revitalización y rehabilitación de áreas rurales deprimidas, evitando fenómenos como el éxodo del campo a la ciudad con el consiguiente abandono de los cultivos y, por ende, la transformación de paisajes, entre otros problemas ambientales, como por ejemplo, los incendios forestales.

Debemos destacar asimismo la vertiente social del desarrollo turístico sostenible, ampliamente recogida en la legislación turística autonómica. En efecto, un modelo de turismo sostenible es aquel que hace prevalecer los objetivos socia-

les frente a los intereses particulares, por lo que se exigirá una intensa labor de los poderes públicos en este sentido. Unos objetivos sociales, por otro lado, que dejarán de ser exclusivamente economicistas.

Veamos, a continuación, con más detenimiento, las diferentes aristas que presenta nuestro concepto y su irradiación en la legislación relevante.

LA VERTIENTE ECONÓMICA, AMBIENTAL, SOCIAL Y CULTURAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TURISMO

1. Vertiente económica

El desarrollo del turismo será sostenible desde una perspectiva económica si la política general y la sectorial turística favorecen –o, al menos, no afectan negativamente– el mantenimiento de otras industrias económicas. Así, entiendo, por ejemplo, que el monocultivo turístico en una economía es una manifestación clara de desarrollo del turismo insostenible pues se hace depender el progreso económico de una única industria, que puede resultar vulnerable, como sabemos, por causas internas o externas (terrorismo, cambio climático, etc.). La subida de los precios de la energía, el agua y otros servicios básicos que incrementen de una manera antieconómica los costes de otras actividades, como la agricultura, también puede decirse que implicaría el desarrollo de un modelo insostenible de turismo.

Una medida de re-equilibrio de beneficios y cargas en autonomías de gran densidad turística puede ser la implantación de impuestos turísticos. Estos instrumentos fiscales, bien pensados y configurados, pueden servir a modo de compensación por el incremento de los precios de servicios públicos, a los que me he referido antes, por la sobredemanda en ciertas épocas del año, así como por el coste de las obras de una infraestructura saturada como consecuencia de un turismo mal planificado. A modo de ejemplo, el destino de parte de los fondos recaudados al sector agrícola, aliviaría a este sector de



la subida de precio del agua como consecuencia del incremento de su precio a causa de la intensa demanda, como ocurre, por ejemplo, en el caso de Baleares³.

Y es que precisamente una planificación deficiente así como la ausencia de coordinación entre

³ Actualmente existen sendos impuestos turísticos en Cataluña y las Islas Baleares, aprobados por la *Ley del Parlamento catalán 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos*; y la *Ley balear 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas y de medidas de impulso del turismo sostenible*, respectivamente. En el caso de Cataluña, tiene como finalidad primordial la promoción turística. En el caso del impuesto balear, se extiende también a otras finalidades, como las medioambientales, culturales, de protección de la agricultura y ganadería así como de lucha contra la precariedad laboral. Habrá que comprobar si la aplicación e ambas medidas contribuye efectivamente a un reparto justo de los beneficios y cargas que produce el turismo masivo.

Administraciones, provoca en ciertos territorios la llegada masiva de visitantes, acuciada en los últimos años como consecuencia del fenómeno de los apartamentos turísticos ilegales. En muchas ocasiones la infraestructura existente queda desbordada, como ocurre con la de saneamiento y depuración de aguas residuales, en una clara manifestación de una extralimitación de la capacidad de carga. En esta línea, uno de los retos a corto y medio plazo de la normativa será la de la ordenación y gestión adecuada del territorio, la coordinación y cooperación efectiva entre administraciones con competencias sobre el territorio y la regulación adecuada de los apartamentos turísticos, con el suficiente cuidado y vigilancia para evitar la oferta ilegal así como limitar la legal ya que su masificación tiene un enorme impacto negativo en la población residente, en

A partir de los 80 se originaron las tendencias hacia la diversificación de la oferta turística, promocionando también otras modalidades de turismo, como el cultural. Mezquita Catedral de Córdoba. Foto: Víctor Bretón.

cuanto al encarecimiento de los precios de los arrendamientos menoscabando, así, las condiciones de vida de la población residente.

El impacto positivo del turismo desde la perspectiva económica trasciende a la mera consideración de la normativa turística. Los poderes públicos deberán promover el mantenimiento de otras industrias económicas, con la finalidad de evitar que el turismo implique su desaparición. Constituye un enorme riesgo de confiar la prosperidad económica a un solo sector, como el turístico, ya que coloca a la economía general en una posición vulnerable en caso de crisis del sector. La diversificación del modelo económico, por lo tanto, debe ser una prioridad. Por ello, será un error ofrecer una visión aglutinadora desde la legislación reguladora de un sector como el turístico, intentando atraer lo probablemente regulado desde otros sectores como el del comercio, añadiendo el componente turístico.

2. Vertiente ambiental

El desarrollo del turismo es sostenible desde la perspectiva ambiental cuando se muestra respetuoso con el medio ambiente.

La legislación turística autonómica muestra numerosas manifestaciones de esta vertiente. Por ejemplo, la *Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de turismo de Andalucía*, contempla de entre las obligaciones generales de las empresas turísticas la de “Prestar los servicios conforme al principio de sostenibilidad, respetando y protegiendo el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía en el ejercicio de sus actividades” [art. 24 k)]. De la misma manera, es una obligación de las personas usuarias, la de “f) Respetar el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía” [art. 22 f)]. Se contempla igualmente la protección frente a la contaminación acústica, como derecho del turista [art. 21.e)] y obligación del empresario turístico [art. 24.d)]. De hecho, constituye una infracción grave no evitar la generación de ruidos propios del establecimiento de alo-

jamiento que impidan la tranquilidad de las personas usuarias [art. 71.8)]⁴. Una última manifestación de la sostenibilidad del turismo desde la perspectiva ambiental viene dada por la referencia al problema del cambio climático. Así, contempla de entre las acciones a llevar a cabo para lograr los objetivos recogidos en la Ley, la adopción de medidas para la adaptación de los establecimientos hoteleros a los efectos del cambio climático [art. 10.h)]. Se trata, además, de un tema que deberá estar presente, irremediamente, en la elaboración de los instrumentos de planificación. No en vano, los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, deberán contener “evaluación de la incidencia ambiental del modelo turístico propuesto, incluyendo los efectos del cambio climático, y su coherencia con el desarrollo sostenible” [art. 12.2.c)]. Y el modelo de planificación turística de la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía no podrá ignorar el objetivo de la “Implantación de acciones de sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático” [art. 13.2.d)]⁵. En fin, la

⁴ La vinculación del derecho a la intimidad con el derecho a un medio ambiente adecuado procede de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la sentencia *López Ostra c. España*, de 9 de diciembre de 1994, se condena por primera vez a un Estado por la inactividad de la Administración ante las graves molestias graves –a modo de ruido, vibraciones y olores nauseabundos– que el provocaba funcionamiento ilegal de una planta depuradora, afectando al goce pacífico del domicilio de la demandante. En el saludable fenómeno de la interconexión de los ordenamientos jurídicos –como estudia el profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer en su libro *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Civitas, Madrid, 2004– encontramos que esa importante sentencia ha impregnado las leyes de turismo de las Comunidades Autónomas de tal manera que ahora se considera sin ningún género de duda que los ruidos que penetran en el domicilio de una manera indeseada, pueden suponer una violación del derecho fundamental. Puede consultarse dicha jurisprudencia en mi informe sobre la jurisprudencia de este Tribunal Europeo publicado anualmente en el *Observatorio de Políticas Ambientales*, que dirige el profesor Fernando López Ramón.

⁵ Sobre este tema, me remito a los interesantes y bien hilvanados trabajos del geógrafo Jorge Olcina Cantos, “Cambio climático y riesgos climáticos en España”, *Investigaciones Geográficas* 49, 2009, 197-220; y “El turismo ante el cambio climático”, en *Turismo y territorio: innovación, renovación y desafíos* (coords. Francisco López Palomeque, Gemma Cánoves, Asunción Blanco Romero, Anna Torres Delgado), 2014, 615-659. Y el artículo del mismo autor con Fernando Vera Rebollo, “Cambio climático y política turística en España: diagnóstico del litoral mediterráneo español”, *Cuadernos de Turismo* 38, 2016, 323-358.



Hay que promover la sostenibilidad del turismo de naturaleza, asegurando la compatibilidad entre uso y disfrute del medio con su cuidado adecuado. Cabo de Gata. Foto: Álvaro López.

ligazón entre el concepto de utilización racional de los recursos naturales y la misión de las Administraciones Públicas de promover la calidad del destino encuentra un claro reflejo en la normativa autonómica, como es el caso de la *Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco* [art. 4.2.d)], trasunto en efecto del art. 45.2 CE, al resolver que “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”. De tal manera que no debemos enfocar el concepto de calidad exclusivamente desde la perspectiva de la calidad esperada por el turista desde una perspectiva de conjunto, sino que también debe referirse a la satisfacción global de la experiencia que supone para el residente el desarrollo del turismo en el territorio. En ello, jugará un papel central la sostenibilidad efectiva del modelo.

3. Vertiente social

El desarrollo sostenible del turismo desde una perspectiva social tiene una manifestación –incluso pre-constitucional– en el turismo social y la promoción de los viajes financiados por la Administración para las personas mayores. Luego vendría también la promoción del turismo juvenil a través de los programas europeos. Tras la Constitución española de 1978 y la consagración del derecho a la igualdad en el art. 14 CE, la vertiente social del desarrollo sostenible implicará que el turismo sea accesible a todas las personas con independencia de sus capacidades, sexo, orientación e identidad sexual, raza, religión o cualquier otra circunstancia personal o social.

Esta manifestación de la sostenibilidad se recoge en la legislación turística autonómica. Por ejemplo, en diferentes preceptos de la Ley andaluza, antes mencionada. Así, la exigencia ineludible de la garantía y protección de la accesibilidad a los establecimientos [Exposición de Motivos, art. 1.2.i), 10.g), 13.2.f), 15.2, 21.m), 26.1.g), 35.2, 60.c) y e)]. Igualmente, por po-

El turismo rural, con una correcta planificación, contribuye a la revitalización y rehabilitación de áreas rurales deprimidas. Foto: Víctor Bretón.



ner otro ejemplo, se recoge en el art. 3.d) de la Ley vasca, mencionada antes también, como un fin de la Ley. De la misma manera, el art. 36.1 de la Ley andaluza contempla el carácter público de los establecimientos, lo que implicará que su acceso no podrá ser restringido por motivos de raza, sexo, religión, opinión o



cualquier otra circunstancia personal o social. No en vano, la transgresión de esta norma implicará una infracción muy grave (art. 72.2 de la Ley andaluza), que tiene como consecuencia sanciones principales de 18001 a 150000 euros, a las que se puede acompañar de sanciones accesorias de suspensión temporal del

ejercicio de servicios turísticos o la clausura temporal del establecimiento o de la unidad de alojamiento, en su caso, por un periodo comprendido entre seis meses y tres años. La ley vasca, por su parte, contempla en su artículo 14 el derecho de toda persona de acceso a los establecimientos turísticos sin que se pueda

excepcionar por razones de sexo raza, etc. El art. 15.2 de la *Ley 1/1999, 12 de marzo de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid*, por su parte, une al carácter de los establecimientos turísticos de establecimientos abiertos al público, la exigencia de que no se limite su acceso a ninguna persona por los motivos antes citados. Y así sucesivamente en el resto de normas autonómicas.

La Ley andaluza contempla una norma específica en materia de prohibición de discriminación por razón de género. En el sector del ocio y del turismo es especialmente importante que se insista en esta cuestión ante las campañas publicitarias, fiestas, etc., de contenido estereotipado y denigrante hacia las mujeres que en no pocas ocasiones se han dado ya sea por iniciativa privada e incluso pública⁶. Por ello, el art. 31 indicará que “En toda publicidad, anuncios, documentación, correspondencia y tarifas de precios, así como en las facturas de servicios turísticos desarrollados reglamentariamente, se deberán hacer constar, de manera legible e inteligible, los elementos propios de su clasificación administrativa, con los símbolos acreditativos de la misma que reglamentariamente se determinen y respetando una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres, así como el uso no sexista del lenguaje”. Como contrapunto, “Las personas titulares de los establecimientos turísticos podrán recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para desalojar de los mismos a las personas que incumplan las reglas usuales de convivencia social, sus normas de régimen interior, o que pretendan acceder o permanecer en los mismos con una finalidad diferente al normal uso del servicio” (art. 36.4), norma que se refiere claramente al derecho de admisión y que podría amparar, por ejemplo, impedir la entrada a una persona que va totalmente desnuda, pues no atiende a las normas usuales de convivencia, así como a aquella persona que va con la cara tapada,

⁶ Asimismo la Ley adopta una perspectiva de género en cuanto al uso del lenguaje, de tal manera que hace referencia indistintamente *al turista y a la persona usuaria* de servicios turísticos.

pues impide su reconocimiento así como la interacción con los demás ciudadanos, línea no exenta de polémica, que ha sido mantenida en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷.

Finalmente, debe destacarse la importancia de ofrecer una amplia información sobre los impactos –positivos y negativos– del turismo a los ciudadanos y abrir procesos participativos que permitan que los ciudadanos residentes se puedan sentir parte de una industria que se desarrolla en el territorio que habitan y que indudablemente, si se ordena, gestiona y planifica correctamente, puede tener unos beneficios de primer orden desde una perspectiva económica, ambiental, social y cultural. La normativa autonómica en general recoge la participación orgánica. Es decir, mediante la participación de los ciudadanos en órganos de la Administración. La participación cooperativa tímidamente se contempla en alguna autonomía, como la asturiana. La participación directa realmente no ha calado en este sector del ordenamiento. Debido al enorme impacto de esta actividad en el territorio, debiera darse más presencia a los residentes en la formación de decisiones administrativas que afectan al turismo.

4. Vertiente cultural

El desarrollo turístico, si pretende ser sostenible, deberá respetar la cultura del territorio de acogida. La Ley y las Administraciones Públicas deben jugar un papel importante en la exigencia irrenunciable del uso de la lengua o lenguas oficiales. En el caso de Andalucía, el español, en garantía del derecho de los residentes de te-

⁷ Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recaída en el caso *S.A.S. c. Francia*, de 1 de julio de 2014, sobre la Ley francesa de *prohibición del burka*, que comenté en el número 95 de la *Revista de Administración Pública* (2014), págs. 233 y ss. Me remito también al comentario de Lorenzo Martín-Retortillo, “El debate sobre el uso de los espacios públicos, ¿andar por la calle desnudo o con la cara tapada?”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 33, 2015, 13-72; y al artículo de Juli Ponce Solé, “¿Hacia un nuevo concepto de orden público? A propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2014 sobre le burka: ¿obligación jurídica de vivir juntos o derecho a autoexcluirse y ser un outsider?”, *Revista Española de Derecho Administrativo* 170, 2015, 215-240.



ner acceso a toda la información ofrecida en el territorio de Andalucía y a recibir los servicios turísticos en general en la lengua propia y oficial en la Comunidad Autónoma. En este sentido, la Ley de Turismo de Andalucía contempla la obligación de que las tarifas de precios, así como las facturas correspondientes a los servicios turísticos efectivamente prestados o contratados, deban estar desglosadas por conceptos y redactadas, al menos, en castellano (art. 32.3). Se trata de una norma insuficiente que debiera extenderse a toda la información turística que ofrecen los establecimientos, como ocurre en el caso de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, del Turismo de Cantabria, cuyo artículo 14.2 exige que “Los rótulos, la documentación, publicidad, indicaciones, listas de precios o facturas, deberán estar redactados en castellano, sin que ello impida el empleo simultáneo de otros idiomas, o el uso de cualquier nombre propio como denominación”.

Igualmente, el crecimiento turístico, incitado por criterios meramente económicos, no deberá suponer la destrucción del patrimonio clasificado y, en general, el carácter e historia de un territorio dado.

FINAL

El concepto de desarrollo sostenible del turismo implica toda una serie de consideraciones adicionales a las aquí presentadas. Su tratamiento desbordaría claramente el objeto de este trabajo. Aquí he intentado exponer los componentes que articulan el concepto de desarrollo sostenible y su presencia en la normativa turística. Como conclusión diría que el desarrollo de un modelo turístico sostenible implica su eficiencia económica, es decir, que el turismo favorezca el desarrollo económico, sin menoscabar el mantenimiento de otros sectores económicos, tarea en la que las Administraciones Públicas deberán asumir un papel activo. Asimismo, el desarrollo sostenible del turismo debe compatibilizarse con la protección de los recursos naturales y culturales. Y finalmente debe ser un desarrollo amable con la diversidad social por lo que la legislación claramente opta por subrayar el mandato ineludible de la garantía de la igualdad en el acceso a los establecimientos turísticos, sin considerar las diversas capacidades del turista, su sexo, religión, origen, identidad u orientación sexual o cualquier otra circunstancia personal o social. ❁

La normativa autonómica plasma la idea del entendimiento del turismo como una vía de protección del patrimonio cultural y natural por medio de una correcta planificación. Alcazar de los Reyes Cristianos. Córdoba. Foto: Víctor Bretón.