

GLOBALIZACIÓN Y CALIDAD TURÍSTICA: LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU INCLUSIÓN EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA ESPAÑOLA

GLOBALIZATION AND TOURIST QUALITY: EUROPEAN UNION ACTIONS AND THEIR INTEGRATION IN THE SPANISH LANDING AND TOURIST PLANS

MARTÍN MARÍA RAZQUIN LIZARRAGA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO: I. GLOBALIZACIÓN Y TURISMO. II. RESPUESTAS A LA GLOBALIZACIÓN. III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA: TURISMO SOSTENIBLE, RESPONSABLE Y COMPETITIVO: 1. Un paso adelante: un nuevo marco jurídico que atribuye competencias sobre turismo a la Unión Europea. 2. Acciones de la Unión Europea sobre el turismo: 2.1. Comunicación de la Comisión de 2006: «Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo». 2.2. Comunicación de la Comisión de 2007: «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo». 2.3. Comunicación de la Comisión 2010: «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo». 2.4. Proyecto de «Carta Europea para el Turismo Sostenible y Responsable». IV. LA SOSTENIBILIDAD Y LA CALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA DE ESPAÑA: 1. Estado. 2. Andalucía: 2.1. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. 2.2. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. 2.3. El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011. 2.4. Programas de recualificación de destinos. 3. Canarias. V. CONCLUSIONES.

I. GLOBALIZACIÓN Y TURISMO

Es evidente que nos encontramos en un mundo globalizado. Se trata de un hecho incontestable. La globalización significa tomar al mundo como ámbito de acción interdependiente, donde las barreras y las fronteras pasan a ocupar un segundo plano e incluso a desaparecer.

La globalización supone un cambio estructural, un nuevo paradigma. Nos encontramos ante una crisis económica, pero también una crisis de poder, con una traslación del poder, primero desde Europa a EEUU y ahora desde allí a los nuevos países emergentes, principalmente China¹.

También Europa se enfrenta a la globalización y percibe ésta como una pérdida de peso en el contexto mundial. Y es por ello que la Comisión haya formulado en el año 2010 la Comunicación «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», para hacer frente al declive de Europa en el mundo. Y es que no sólo Europea se enfrenta a una crisis financiera y sus debilidades estructurales han emergido con mayor virulencia, sino que también los retos mundiales se han intensificado y muestran un mundo en rápido movimiento y cambiante que muestra tres aspectos relevantes para Europa: a) la interconexión de las economías mundiales, donde nuevas economías están invirtiendo de forma intensa en investigación y tecnología (China e India); b) la necesidad de reparar las finanzas mundiales para lograr un sistema financiero eficaz y sostenible; y c) la exigencia de adoptar medidas drásticas para hacer frente a los retos del clima y de los recursos (cambio climático, energía, crecimiento de la población mundial).

La globalización afecta también al turismo², tanto de forma directa como indirecta, llegando incluso a incidir en la identidad³. Es preciso recordar el carácter transversal del turismo. Por ejemplo, el transporte ha acertado el traslado a los destinos turísticos, que son más cortos y más cómodos que en épocas anteriores. Sin embargo, también el precio del petróleo afecta de forma evidente al transporte terrestre, aéreo y marítimo, sobre todo, en las épocas de encarecimiento de los carburantes.

¹ Así lo sostiene J. L. CEBRIÁN, «Los retos de la globalización», en *Claves de la Razón Práctica* nº 221/2012, págs. 12-14.

² En relación con el turismo y la globalización, S. COLE ha afirmado «que el turismo devino hace años una industria global es una afirmación irrefutable» («Un modelo logístico del turismo. Ciclos de destinos, globalización y caos», en *Annals of Tourism Research en Español*, vol. 11, núm. 2, 2009, pág. 321).

³ Véase F. J. BLANCO HERRANZ, «Algunas reflexiones sobre identidad y actividad turística en tiempos de incertidumbre», en *Revista de Estudios Turísticos* núm. 180/2009, págs. 7-20, donde se ofrecen agudas observaciones para hacer frente a las consecuencias de la globalización desde el turismo, en especial, a la búsqueda de nuevas identidades o revisar o reforzar las existentes, desde la cooperación y participación. También analiza esta cuestión A. MARTÍNEZ PUCHE, «Turismo y desarrollo local en un contexto globalizado», en la obra colectiva dirigida por G. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ y F. MARTÍNEZ ROGET, *Nuevos retos para el turismo*, Ed. Netbiblo, Oleiros (La Coruña) 2009, págs. 47-81, quien defiende la identidad turística que puede radicar en el «place branding» o la marca territorio como elemento diferenciador.

La globalización también alcanza a los ciudadanos. Estamos hace ya tiempo en la era de Internet. Ello nos permite el acceso a una información hasta hace pocas fechas imposible de obtener. Los turistas pueden ver sus posibles destinos turísticos desde su casa y pueden examinar qué recursos turísticos les resultan más atractivos o no.

También decisiones de ámbito internacional, como la declaración de determinados espacios como Patrimonio Mundial de la Humanidad, constituyen actos con unos efectos indudables en la oferta turística, con consecuencias de realce del recurso turístico y también de mayor número de visitas e incluso de masificación.

Por otra parte, la globalización produce efectos perniciosos como la transmisión de enfermedades, que puede dar lugar a que los turistas tengan que soportar una cuarentena a su vuelta a su país de origen, como ya ocurriera en algunos países con la enfermedad de la denominada gripe aviar (SARS, *Severe Acute Respiratory Syndrome*) o fenómenos naturales como maremotos o erupciones volcánicas. Incluso algunos autores hablan de la pobreza, como la otra cara de la globalización⁴.

A pesar de la crisis económica y financiera de gran parte del mundo, el turismo es un sector en auge. Así lo revela el Informe de la OMT de 2012 sobre turismo donde se afirma que la demanda de turismo internacional mantuvo su impulso en 2011 y que las llegadas de turistas internacionales crecieron un 4,6% hasta alcanzar los 983 millones en todo el mundo, partiendo de 940 millones en 2010. Europa es la región con mayor crecimiento, tanto en términos relativos (incremento del 6%) como en términos absolutos (29 millones más de visitantes), y por ingresos Europa se lleva la mayor cuota de los ingresos por turismo internacional (45%), llegando a los 463.000 millones de dólares en 2011 (333.000 millones de euros), con un incremento del 5% en términos reales respecto de 2010.

Además, la OMT ha realizado un informe *Tourism Towards 2030* (El Turismo hacia 2030), en el que se exponen las tendencias del turismo desde el año 2010 hasta el año 2030. Este informe indica que el número de llegadas de turistas internacionales en el mundo crecerá un 3,3% de media al año, lo que supone 43 millones más de llegadas cada año, lo que representa una previsión de 1.800 millones de llegadas en 2030. También se señala que la mayor parte de los turistas irá de vacaciones hacia los países emergentes y que una gran parte de los turistas procederá de países de Asia y del Pacífico. Se apunta que, en consecuencia, existe aún un significativo potencial de expansión turística internacional en las próximas décadas. Y se remarca que la idea principal es que el desarrollo turístico debe estar guiado por el principio de sostenibilidad⁵.

⁴ Así J. E. STIGLITZ, *Cómo hacer que funcione la globalización*, Ed. Taurus, Madrid, 2006, págs. 31-38.

⁵ Debe tenerse en cuenta que el turismo sostenible está íntimamente unido al desarrollo sostenible, que es un concepto global y pluridimensional (E. GARCÍA LUQUE, «El turismo sostenible como contribución adicional a la aplicación de las estrategias de desarrollo sostenible», en la obra colectiva coordinada por I. GONZÁLEZ RÍOS, *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía*, Ed. Dykinson S. L., Madrid, 2012, págs. 26-29). M. PÉREZ DE LAS HERAS resalta los tres pilares de la sostenibilidad turística: económico, social y ambiental (*Manual del Turismo Sostenible*, Ed. Mundiprensa, Madrid 2004, págs. 49-60).

II. RESPUESTAS A LA GLOBALIZACIÓN

La globalización es un fenómeno que requiere ser afrontado con valentía y con rapidez, a fin de adaptar las situaciones de cada territorio (región, estado, áreas sub-estatales, etc.) a las consecuencias ligadas a esta nueva realidad.

La globalización recibe respuestas de diversas clases. Por un lado, hay respuestas mundiales. Diversas Organizaciones Internacionales, singularmente, la ONU y los organismos que se sitúan alrededor de ella, han ido adoptando diversas declaraciones y medidas para hacer frente al fenómeno de la globalización. Más aún la globalización ha acentuado el rol que tienen que cumplir estas organizaciones de alcance mundial.

Pero, también, aparecen respuestas de ámbitos más reducidos, como son los ámbitos regionales, estatales o locales. En el ámbito regional, la Unión europea ofrece un abanico de medidas para posicionar a Europa dentro del nuevo mundo globalizado. Y es que la globalización exige, en muchas ocasiones, elevar el nivel territorial de respuesta, lo que evidencia el importante papel que la Unión Europea debe desempeñar al respecto⁶.

También, los Estados van adoptando medidas de todo tipo para hacer frente a las consecuencias de la globalización.

Desde otra perspectiva diferente, las respuestas que se van planteando respecto de la globalización son de muy diverso tipo:

a) Las principales, y primeras, han sido las respuestas económicas. La globalización ha sido un fenómeno de caracteres muy amplios, pero también una globalización de mercados, económica, y también financiera.

b) La globalización afecta de forma muy singular a los ciudadanos, es decir, tiene una vertiente social. Esta vertiente social puede ser, por un lado, ética y de sostenibilidad y, por otro, laboral, puesto que afecta al empleo y a las condiciones de trabajo.

c) La globalización recibe, asimismo, respuestas desde el ámbito del Derecho. Tal vez, no se pueda hablar aún hoy día de una globalización jurídica, aunque haya ámbitos donde se van adoptando importantes medidas en este sentido (Derecho internacional privado). Sin embargo, el Derecho regional y estatal está ofreciendo respuestas, de muy diferente alcance y signo, a la globalización. Aquí singularmente nos interesan las respuestas ofrecidas desde el Derecho de la Unión Europea y de España.

⁶ A. VILLANUEVA CUEVAS afirma que «el contexto de la globalización de la economía en el que nos encontramos, incluida la crisis económica mundial, ha determinado que muchos de los problemas a los que actualmente se enfrenta el turismo hayan trascendido de la perspectiva local, regional, e incluso, estatal, para alcanzar una dimensión supranacional, que ha llevado a los Estados miembros a considerar que una respuesta europea puede ser más adecuada, o al menos, aportar un verdadero plus o valor añadido a las acciones de ámbito más reducido, siempre en el respeto del principio de subsidiariedad y de las competencias estatales en esta materia» (*La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, Ed. Reus, Madrid, 2012, págs. 187-188).

Procede exponer la respuesta a la globalización desde el sector del turismo, bajo una vertiente jurídica, que exigirá analizar tantos los textos normativos o cuasinormativos internacionales, supranacionales, estatales o subestatales.

Es cierto que las respuestas internacionales se mueven dentro de un conjunto de programas, declaraciones, manifestaciones, acuerdos que son más bien instrumentos de «soft law». No, por ello, tienen menor valor, dado que son la vía que permite luego a otras instancias inferiores (regionales, estatales, o subestatales) adoptar normas vinculantes en sus diferentes ámbitos territoriales de aplicación.

A nivel mundial hay que resaltar el papel que está jugando la OMT, como organismo de la ONU encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible⁷ y accesible, que persigue que el turismo contribuya a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁸ y ha aprobado un Código Ético Mundial para el Turismo⁹ así como una Guía para responsables políticos sobre turismo sostenible¹⁰.

Así se ha creado el T-20 que es la reunión de los ministros de turismo de las 20 economías más grandes del mundo. Su trabajo ha provocado que, por primera vez, el G-20¹¹ haya incluido en su Declaración (reunión de 18-19 de junio de 2012 en Los Cabos, México) la importancia del turismo en la creación de empleo, crecimiento económico y desarrollo.

Aquí interesa, de forma especial, la respuesta que está dando la Unión Europea, como entidad supranacional que se ha visto recientemente realizada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (el 1 de diciembre de 2009), así como España, donde principalmente es obligado examinar la actuación de las Comunidades Autónomas que son las que tienen la competencia exclusiva en materia de turismo.

III. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA: TURISMO SOSTENIBLE, RESPONSABLE Y COMPETITIVO

La Unión Europea está dando respuestas a la globalización desde distintos ámbitos. Un ejemplo directo lo constituye el Fondo Europeo de Adaptación a la Globali-

⁷ Sobre el papel de la OMT a favor del turismo sostenible puede verse M. PÉREZ DE LAS HERAS, *Manual del Turismo Sostenible*, cit., págs. 33-39, donde explica el origen y surgimiento del turismo sostenible.

⁸ Así puede verse la Declaración de 13 de septiembre de 2005 «El turismo al servicio de los objetivos de desarrollo del Milenio».

⁹ El artículo 3 de este Código Ético se refiere al turismo como factor de desarrollo sostenible.

¹⁰ La Guía ha sido realizada en 2006 por la OMT junto con el PNUMA y lleva como título «Por un turismo más sostenible: Guía para responsables políticos».

¹¹ J. L. CEBRIÁN indica que el G-20 es lo más parecido a un intento de gobierno global, que no tiene ninguna legitimidad de origen pero tal vez sí una legitimidad de ejercicio puesto que se ha constituido como el garante responsable de dar respuesta a los desequilibrios de la economía mundial tras la quiebra de Lehman Brothers («Los retos de la globalización», cit., pág. 13).

zación, que actúa en el ámbito laboral. Se van a exponer las respuestas que la Unión Europea está ofreciendo desde el ámbito del turismo.

1. Un paso adelante: un nuevo marco jurídico que atribuye competencias sobre turismo a la Unión Europea

En primer lugar, hay un cambio esencial, cual es la incorporación del turismo a los Tratados de la Unión Europea. Se produce un cambio significativo, que deja sin contenido muchos de los trabajos anteriores en los que los distintos autores señalaban que la competencia en materia de turismo era indirecta en razón de otros títulos competenciales como el medio ambiente o el desarrollo rural o la protección de los consumidores y usuarios.

Ahora el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge, de forma específica, la competencia de la Unión Europea sobre turismo. Y lo hace en los siguientes términos.

En primer lugar, el artículo 6 TFUE recoge como competencia de la Unión Europea la siguiente:

«La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:

(...)

d) el turismo;

(...)».

Y en su Título XXII sobre Turismo dedica su único precepto, el artículo 195 a regular esta competencia en los siguientes términos:

«1. La Unión complementará la acción de los Estados miembros en el sector turístico, en particular promoviendo la competitividad de las empresas de la Unión en este sector.

Con este fin, la Unión tendrá por objetivo:

a) fomentar la creación de un entorno favorable al desarrollo de las empresas en este sector;

b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas específicas destinadas a complementar las acciones llevadas a cabo en los Estados miembros para conseguir los objetivos mencionados en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

La competencia de la Unión Europea sobre turismo no es una competencia exclusiva ni compartida, sino de apoyo, coordinación y complemento, lo que revela su carácter limitado. Se trata de una competencia de baja intensidad, en la que se excluye la posibilidad de armonizar las competencias legislativas y reglamentarias de los Estados miembros¹². A pesar de sus limitaciones, la inclusión de la competencia

¹² E. LINDE PANIAGUA, *El sistema de competencias de la Unión Europea de acuerdo con el Tratado de Lisboa*, obra publicada bajo la cobertura de la *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm.

sobre turismo constituye un paso adelante, que ha sido destacado de forma expresa en los posteriores documentos de las instituciones de la Unión Europea.¹³

Se abre, así pues, una nueva etapa para la Unión Europea en el ámbito del turismo por el reconocimiento expreso de competencias en este sector, por más que éstas sean tan limitadas como expresan los preceptos del TFUE arriba transcritos.

Dentro de este nuevo marco jurídico, aparece la Comunicación de la Comisión Europea de 2010, «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»¹⁴, en la que se constata que Europa se enfrenta a un momento de transformación, a la vista del impacto de la crisis económica y de la globalización, ante el que necesariamente debe actuar colectivamente, como Unión. A tal fin se diseña una estrategia que se fundamenta en tres prioridades que están entrelazadas y se refuerzan mutuamente:

«– Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.

– Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.

– Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial».

El crecimiento sostenible persigue la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, más verde y competitiva, y se centra en tres aspectos: competitividad, lucha contra el cambio climático y energía limpia y eficaz. Una de las iniciativas emblemáticas de este eje estratégico es el de «una política industrial para la era de la mundialización», donde se encomienda a la Comisión Europea «reforzar la competitividad del sector turístico europeo».

2. Acciones de la Unión Europea sobre el turismo

La Unión Europea viene trabajando desde hace años en materia de turismo, y a tal fin la Comisión Europea ha adoptado diversas Comunicaciones relativas al turismo. En muchos casos estas Comunicaciones han ido seguidas de resoluciones del Parlamento Europeo que ratifican su contenido y amplían algunos aspectos, así como también de acuerdos del Consejo de la Unión Europea.

21/2011, págs. 213-215 y 224-225. Así también puede verse A. MANGAS MARTÍN y D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Tecnos, 6ª ed., Madrid, 2010, págs. 73-77.

¹³ VILLANUEVA CUEVAS, *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, cit., págs. 89-92.

¹⁴ Vid. J. M. SOCÍAS CAMACHO, «Estrategia Europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 153/2012, quien destaca la novedad del Tratado de Lisboa sobre el turismo y la Estrategia «Europa 2020» así como el nuevo marco político para el turismo (págs. 317-319).

Sin necesidad de remontarnos a épocas más lejanas¹⁵, cabe tomar como punto de partida la etapa previa a la preparación del Tratado de Lisboa, así como la etapa posterior. Como punto de partida se tomará la correspondiente Comunicación de la Comisión, a la que se adjuntarán en su caso, las resoluciones de otras Instituciones de la Unión Europea relativas a la misma.

Sin embargo, no cabe olvidar las actuaciones de la Unión Europea en políticas que afectan directamente a la sostenibilidad y a la planificación, como son la Estrategia Territorial Europea de 1999, que tenía como uno de sus objetivos el desarrollo sostenible e incluía como criterios básicos de aplicación los de integración de las políticas sectoriales en una estrategia común y cooperación horizontal y vertical de los diversos agentes implicados¹⁶, y los diferentes Programas Comunitarios en materia de Medio Ambiente.

2.1. Comunicación de la Comisión de 2006: «Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo»

La Comisión adoptó con fecha 17-3-2006 la Comunicación «Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo».

Dicha Comunicación se divide en tres grandes apartados: 1. El turismo y la Estrategia de Lisboa renovada; 2. Una política turística europea renovada; y 3. Conclusión.

El apartado primero recoge la situación a la que se enfrenta la Comisión: la renovación de la estrategia de Lisboa, centrada en el crecimiento del empleo y su calidad. Se destacan como factores relevantes el potencial del turismo, la globalización y la calidad de los servicios turísticos de Europa que hacen que sea el destino turístico mundial por excelencia. Se constata que el turismo es un sector de creación de empleo y que desempeña un papel fundamental en las regiones europeas contribuyendo al desarrollo local, lo que afecta a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo. Y se enuncian los desafíos que debe superar el turismo: incremento de turistas mayores de cincuenta años, turismo de salud o ligado al patrimonio cultural y natural y, sobre todo, la necesidad de que el turismo sea sostenible, de modo que

¹⁵ Para una visión completa y actualizada de la actuación de la Unión Europea me remito al interesante libro de VILLANUEVA CUEVAS, *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, cit.. Pueden verse también los estudios de P. CELMA ALONSO, «Hacia una nueva política turística en la Unión Europea», en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 3/2010, págs. 161-180; J. LACASA VIDAL, «La política turística de la Unión Europea», en la obra colectiva dirigida por J. TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ed. Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, págs. 63-106; y M. VELASCO GONZÁLEZ; «Políticas turísticas de la Unión Europea», en *Nuevos retos para el turismo*, cit., págs. 35-46.

¹⁶ Para un examen más profundo me remito a T. PAREJO NAVAJAS, *La estrategia territorial europea: la percepción comunitaria del uso del territorio*, Ed. M. Pons, Madrid, 2004.

no se convierta en víctima de su propio éxito. Para ello se afirma que es necesario mejorar la competitividad. Y, finalmente, se insiste en la necesaria colaboración y diálogo entre todas las partes interesadas en el sector turístico.

El objetivo fundamental que persigue la Comisión es el de «mejorar la competitividad de la industria turística europea y crear más y mejores empleos mediante el crecimiento sostenible del turismo en Europa y el mundo entero».

Por ello, la política de la Comisión se va a centrar en los siguientes ejes:

1) Integración de las medidas relacionadas con el turismo: aquí se incluyen varios aspectos. En primer lugar, la mejora de la legislación que se concreta en que el turismo sea un factor de evaluación de impacto de las propuestas legislativas y que se simplifique la legislación europea en materia de inmuebles en régimen de tiempo compartido o viajes combinados. Seguidamente la coordinación de las políticas económicas, en el que se recoge el compromiso de la Comisión de mantener informado al Comité Consultivo sobre turismo de las iniciativas que desarrolle, con expresa referencia al Libro Verde sobre asuntos marítimos, que se refiere al turismo costero y marino. Y, en tercer lugar, un uso más acertado de los instrumentos financieros disponibles en Europa, que se refiere a la contribución que los Fondos Estructurales y otros programas de la Unión Europea pueden realizar en el ámbito del turismo. En este punto la Comunicación hace expresa cita del FEDER, del Fondo de Cohesión, del Fondo Social Europeo, del programa Leonardo da Vinci, del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, del Fondo Europeo de Pesca, del programa marco para la innovación y la competitividad, y del programa marco sobre investigación. Finaliza instando la colaboración de los agentes públicos y privados para que se puedan beneficiar de estos instrumentos financieros comunitarios.

2) Fomento de la sostenibilidad del turismo. En este punto la Comisión señala la continuidad de su política, recordando su anterior Comunicación de 2003 «Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo» y de la puesta en marcha de una Agenda 21 europea para el turismo. Además de la Agenda 21, la Comisión resalta algunas acciones específicas para la promoción de la sostenibilidad económica y social del turismo europeo.

3) Conocer mejor el turismo y potenciar su visibilidad. En primer lugar, para conocer mejor el turismo se propone mejorar la información estadística sobre turismo (actualización de la Directiva 95/57/CE, cuentas satélite del turismo, ediciones y publicaciones, etc.). Seguidamente, habida cuenta de la globalización de los mercados, se persigue promover Europa como destino turístico, creando a tal fin un Portal de los destinos turísticos europeos. Dentro de este aspecto, se incide en la sostenibilidad del turismo, mediante la posible creación de un «distintivo de excelencia de los destinos europeos». Se marca, en tercer lugar, como objetivo común la mejora de la visibilidad del turismo, resaltándose en este punto la celebración anual del Foro del turismo europeo, así como de otros actos tendentes a promocionar el turismo europeo.

La Comunicación concluye con una llamada a la colaboración de todos los agentes implicados.

Finalmente, conviene exponer que la Comunicación es consciente del fenómeno de la globalización. A ella se refiere en varias ocasiones: por una parte, la califica de factor decisivo respecto del turismo; y, por otra, expresa cómo la globalización de los mercados ha incrementado la competencia, ofreciendo en contrapartida la posibilidad de obtener más turistas de mercados nuevos (China, Rusia, India).

Asimismo, late en la Comunicación comentada la preocupación por la calidad turística. Por un lado, la sostenibilidad constituye un concepto esencial puesto que en otro caso se estará exprimiendo el sector turístico hoy para encontrarlo agostado mañana y, por otro, la competitividad está vinculada a la calidad, puesto que así se generará más y mejor empleo.

Esta Comunicación de 2006, junto con la siguiente Comunicación de 2007 fueron objeto de examen y ratificación en la resolución del Parlamento Europeo de 29 de noviembre de 2007, que se analizará más adelante.

2.2. Comunicación de la Comisión de 2007: «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo»

La Comisión adoptó con fecha 19-10-2007 la Comunicación «Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo», denominada también «Agenda 21 del turismo»¹⁷.

Esta Comunicación se divide en cuatro grandes apartados: 1. Introducción; 2. Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo; 3. Avanzar juntos; y 4. Conclusiones.

La Introducción explica el camino hasta la Agenda 21 del turismo europeo como resultado de los compromisos de la Comisión, apoyados por las demás instituciones europeas y que toma como base el informe del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo. Se destaca el importante relieve del turismo dentro de la actividad económica como factor de creación de empleo, pero se insiste en la necesidad de un desarrollo equilibrado del turismo que combine sostenibilidad del sector turístico, protección del medio ambiente y calidad. Dentro de la sostenibilidad se da cuenta de la necesidad de atender a un reto global como es el de la mitigación del cambio climático.

El apartado segundo se refiere al enfoque político global e integrado que deben tener presente todos los agentes y partes interesadas en el sector del turismo. Este enfoque se describe en tres puntos:

1) Los objetivos para la sostenibilidad del turismo europeo y los retos que se deben abordar: El marco general es el de la Estrategia de Desarrollo Sostenible que constituye el fundamento del Informe del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo. El objetivo principal se resume en «conseguir prosperidad económica, equidad y co-

¹⁷ Véase G. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, «Turismo, territorio y desarrollo sostenible. Hacia una Agenda 21 del turismo», en *Nuevos retos para el turismo*, cit., págs. 195-216.

hesión sociales y protección medioambiental y cultural». Para alcanzar este objetivo deben afrontarse varios retos como la gestión sostenible de los recursos y la protección ambiental¹⁸, así como la seguridad de los turistas y de las poblaciones.

2) Un marco para la acción: aquí se especifican las políticas públicas que se consideran adecuadas como marco para desarrollar una acción coherente. Estas son la gestión sostenible de los destinos, la competitividad de las empresas, y la sensibilización de los turistas respecto de la sostenibilidad.

3) Principios para lograr un turismo competitivo y sostenible: constituye la parte esencial de este segundo apartado y enumera los principios que todos los agentes deben respetar. Son los siguientes:

- Adoptar un enfoque global e integrado.
- Planificar a largo plazo.
- Lograr un ritmo de desarrollo adecuado.
- Involucrar a todas las partes interesadas.
- Utilizar los mejores conocimientos disponibles.
- Minimizar y gestionar los riesgos (principio de cautela).
- Reflejar el impacto en los costes (quien contamina paga).
- En caso necesario, establecer límites y respetarlos.
- Llevar a cabo un seguimiento continuo.

El apartado tercero «Avanzar juntos» se refiere al papel de todos los agentes, públicos y privados, respecto de la Agenda 21. Cada uno debe actuar dentro del marco de sus respectivas responsabilidades. Sin embargo, se hace especial hincapié en el papel de la Comisión Europea que, respetando las competencias que el Tratado le concede, va a lanzar iniciativas a nivel comunitario para alcanzar los objetivos de sostenibilidad antes expuestos: destinos sostenibles, empresas viables y turistas responsables. Y a tal fin se le encomiendan a la Comisión cuatro tareas específicas:

1ª) Movilizar a los agentes del sector turístico para que produzcan y compartan conocimientos. Para ello se busca involucrar a todos los agentes mediante conocimiento de mejores prácticas, estudios de sensibilización, adquisición de conocimientos, fomento de alianzas entre destinos o creación de plataformas turísticas, celebración del Foro Europeo del Turismo, informe anual del Comité Consultivo de Turismo y elaboración de datos geográficos y estadísticos.

¹⁸ Los retos se concretan en los siguientes aspectos: «la conservación y gestión sostenibles de los recursos naturales y culturales, la minimización de la contaminación y el uso de los recursos en los destinos turísticos, incluida la producción de residuos, la gestión del cambio en interés del bienestar de la comunidad, la reducción de la estacionalidad de la demanda, la lucha contra el impacto medioambiental del transporte relacionado con el turismo, la puesta a disposición de las experiencias turísticas para todos, sin discriminación, y la mejora de la calidad de los empleos en el sector del turismo, abordando asimismo el problema del empleo de los residentes ilegales nacionales de terceros países en el marco de la política de inmigración de la Comisión».

2) Promover destinos europeos de excelencia: para ello se seguirá con el proyecto piloto «Destinos europeos de excelencia (EDEN)», se reforzará la imagen de Europa como destino turístico de calidad y sostenible, y se incidirá en el Portal de los destinos turísticos europeos.

3) Uso de los instrumentos financieros de la Unión Europea: de nuevo también esta Comunicación hace referencia al uso en el ámbito del turismo de todos los instrumentos financieros europeos.

4) Integración de la sostenibilidad y la competitividad en las políticas de la Comisión: el carácter transversal del turismo provoca su incidencia en las políticas generales como medio ambiente, transportes, empleo e investigación. Y se refiere, además, al turismo costero y marítimo, a las zonas de montaña, a las áreas rurales, y a las zonas urbanas, como ámbitos específicos de sostenibilidad del turismo.

Y concluye con la constatación de que la Comunicación constituye el lanzamiento y adopción de la Agenda 21 del turismo.

Como puede verse, esta Comunicación no contiene referencias directas a la globalización pero se centra, por el contrario, en la calidad, creando una vinculación muy estrecha entre sostenibilidad y calidad.

La Resolución del Parlamento Europeo de 29 de noviembre de 2007 analiza tanto esta Comunicación como la del año anterior.

La Resolución tiene un evidente interés jurídico porque destaca el paso del anterior marco jurídico (Tratado de la Comunidad Europea) en el que no se reconocían competencias en materia de turismo a las instituciones europeas, al nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea donde el turismo aparece como nueva competencia de la Unión, con los límites ya resaltados más arriba. Y, es por ello, que, siendo el turismo una materia transversal, el Parlamento Europeo reconoce que la Unión Europea no le ha concedido hasta el momento dicho enfoque transversal. A pesar de ello, el Parlamento Europeo propone la adopción de una muy amplia gama de medidas relacionadas con el turismo que agrupa en los siguientes epígrafes:

1. Turismo y política de visados de la UE.
2. Estadísticas.
3. Armonización de las normas de calidad para las estructuras de acogida en Europa.
4. Sistemas de gestión de la calidad.
5. Protección de los consumidores.
6. Turismo termal.
7. Turismo accesible.
8. Turismo sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental.
9. Derechos de los pasajeros.
10. Promoción de los destinos turísticos europeos.
11. Desarrollo del turismo.
12. Asuntos varios.

Dado que el presente trabajo versa sobre la calidad del turismo, me voy a referir únicamente a los aspectos de la Resolución del Parlamento relativos a la calidad turística. Y las referencias a la calidad se contienen en diversos epígrafes que pueden ser resumidos del siguiente modo:

1. La calidad está unida al turismo sostenible. El Parlamento Europeo apoya la Comunicación de la Comisión de 2007 sobre la Agenda 21 del turismo y reitera la exigencia de un turismo sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental.

2. Destaca la necesidad de la calidad de los destinos turísticos. Señala que es necesario proteger la calidad de los destinos turísticos más populares de Europa (apartado 67), que pone en relación tanto con el «European Tourist Destinations Portal» (el portal de internet de Europa es www.visiteurope.com) como con la designación anual de «Destinos turísticos europeos destacados».

3. También hace referencia a la calidad de los servicios turísticos (apartado 77), dentro del desarrollo del turismo y en especial de una financiación comunitaria.

4. Se atiende con detalle a la necesaria armonización de las normas de calidad para las estructuras de acogida de Europa. Se constata la multiplicidad de sistemas de clasificación, que además obedecen a bases y criterios bien diferentes según los Estados. Afirma que es difícil conseguir un sistema de clasificación común a nivel comunitario, pero por el contrario puede intentarse establecer una serie de orientaciones o criterios comunes y uniformes sobre clasificación de establecimientos turísticos, puesto que los turistas valoran de forma relevante la clasificación cuando van a elegir un establecimiento turístico u otro.

5. Asimismo se ocupa de forma amplia de los sistemas de gestión de calidad, interesando de la industria hostelera que siga en sus trabajos sobre coordinación a escala europea de estos sistemas de calidad que deben ser apoyados por los poderes públicos. Así se hace referencia a los distintivos de los alojamientos turísticos y postula la promoción del uso de los «ecodistintivos».

2.3. Comunicación de la Comisión de 2010: «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo»

La Comisión adoptó con fecha 30.06.2010 la Comunicación «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo». La Comunicación cuenta en su tramitación con el Comunicado conjunto de la reunión de ministros del T-20 en Sudáfrica los días 22-24 de febrero de 2010¹⁹ así como con las propuestas que fueron incorporadas en la denominada Declaración de Madrid de 15 de abril de 2010²⁰.

¹⁹ El comunicado conjunto del T-20 hace referencia a la crisis económica mundial y a su afectación directa al turismo, así como a su incidencia en otros ámbitos relacionados con el turismo. Apunta al turismo como una posible vía de recuperación económica y de empleo, insertándolo dentro de un desarrollo económico y social sostenible.

²⁰ Bajo la Presidencia española se celebró en Madrid una reunión ministerial informal dedicada al turismo, de la que surgió esta Declaración. La Declaración contiene una serie de recomendaciones

Esta Comunicación se divide en cuatro grandes apartados: 1. Introducción; 2. La industria europea del turismo, un elemento clave para el crecimiento europeo que se basa de ahora en adelante en competencias claras; 3. Retos y oportunidades para la industria del turismo europeo; 4. Objetivos ambiciosos para un nuevo marco de acción; 5. Un nuevo marco de acción a la altura de los retos; y 6. Conclusión.

La Introducción parte de dos constataciones: en primer lugar, que el turismo es una actividad económica relevante y con impacto positivo en el crecimiento económico y en el empleo en Europa; y, en segundo lugar, que se enfrenta a una situación económica difícil derivada no sólo de la crisis económica sino también de elementos naturales como la erupción del volcán Eyjafjöll. Pero el turismo debe ponerse en línea con la estrategia «Europa 2020» y crecer de forma sostenible. Además la acción de la Unión Europea es ahora más fácil tras las competencias que se le conceden por el Tratado de Lisboa.

El segundo apartado insiste en la importancia económica creciente del turismo tanto por sus repercusiones económicas²¹ como también por ser Europa el primer destino turístico del mundo²².

con la vista puesta en la Comunicación sobre turismo que próximamente la Comisión presentará al Consejo. La Declaración de Madrid se mueve en un ámbito más amplio que las posteriores Comunicaciones de la Comisión, acuerdo del Consejo y resolución del Parlamento Europeo de que se dará cuenta más adelante. La Declaración toma como punto de partida diversos hechos: la entrada en vigor del Tratado de Lisboa con la competencia sobre turismo, la estrategia «Europa 2020. Una estrategia europea para el crecimiento inteligente, sostenible e integral», y la reunión de Ministros del T-20 los días 22 al 24 de febrero de 2010 en Sudáfrica.

La Declaración enfatiza sobre la globalización de la economía, que afecta de forma relevante a la competitividad, cuyo mantenimiento exige que el sector turístico europeo se fundamente en una estrategia basada en la excelencia turística, es decir, en la calidad de destinos y de servicios turísticos.

La Declaración contiene siete propuestas, entre las que se encuentran dos que quieren resaltarse aquí: en primer lugar, la importancia de la innovación, la investigación y las tecnologías de la información y la comunicación por el contexto de un entorno económico globalizado que exige una competitividad a la industria turística de la Unión Europea; y también la integración de la sostenibilidad en los sectores relacionados con el turismo (transporte, tratamiento de residuos, gestión del agua).

²¹ Los datos que ofrece la Comunicación son los siguientes: «Con alrededor de 1,8 millones de empresas, esencialmente PYME, que ocupan aproximadamente al 5,2% de la mano de obra total (es decir, alrededor de 9,7 millones de puestos de trabajo, con una proporción importante de jóvenes), la industria turística europea genera más de un 5% del PIB de la UE, una cifra en constante crecimiento. Así, el turismo constituye la tercera actividad socioeconómica más importante de la UE, después de los sectores del comercio y la distribución, y la construcción. Si tenemos en cuenta los sectores relacionados con él, la contribución del turismo al producto interior bruto es todavía más importante; se estima que da lugar a más del 10% del PIB de la Unión Europea y que proporciona un 12% del empleo total. En relación con esto, si se observa la tendencia de los diez últimos años, el crecimiento del empleo en el sector turístico ha sido casi siempre más importante que en el resto de la economía».

²² La Comunicación ofrece los siguientes datos: «Por otra parte, la Unión Europea sigue siendo el primer destino turístico del mundo, con 370 millones de llegadas de turistas internacionales durante el año 2008, lo que representa un 40% de las llegadas en todo el mundo. De ellas, 7,6 millones correspondieron a los países BRIC (Brasil, Rusia, la India y China), lo que representa un claro crecimiento en relación con los 4,2 millones de 2004. Estas llegadas generaron unos ingresos aproximados de

Y, sobre todo, se resalta el nuevo marco jurídico derivado del Tratado de Lisboa que permite disponer de un marco claro y coherente sobre el turismo. El artículo 195 del TFUE dota a la Unión de este nuevo marco jurídico que permitirá adoptar nuevas acciones para desarrollar el potencial turístico de los Estados miembros.

Los principales retos del turismo europeo son generales: la crisis económica y financiera que ha provocado un descenso tanto de la actividad turística como del número de turistas, las suspensiones de vuelos durante los meses de abril y mayo de 2010 por la erupción del volcán islandés; la competencia mundial en el sector que cada vez es más acusada; la evolución demográfica y los cambios de comportamientos de los turistas (incremento de la población mayor de 65 años, turistas con movilidad reducida); cambios en las condiciones climáticas y ambientales (cambio climático, escasez de agua, sequía, emisiones de gases de efectos invernadero (por ejemplo, disminución de la capa de nieve y subida del nivel del mar); y uso cada vez más frecuente de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Pero también hay problemas específicos, principalmente, el de la estacionalidad, puesto que la demanda turística está muy concentrada en los meses de julio y agosto. Todos estos retos constituyen, al mismo tiempo, oportunidades que requieren de la adaptación de los agentes públicos y privados.

Frente a la crisis y los cambios que se están produciendo, el turismo europeo tiene que evolucionar, dentro de los ejes de competitividad y de sostenibilidad que se apuntan en la estrategia «Europa 2020». Las acciones de la Unión Europea se agrupan en torno a cuatro ejes: 1) estimular la competitividad del sector turístico en Europa; 2) promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad; 3) consolidar la imagen y visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad; y 4) maximizar el potencial de las políticas e instrumentos financieros de la UE para el desarrollo del turismo.

El apartado quinto de la Comunicación desarrolla cada uno de estos cuatro ejes que constituyen el nuevo marco de acción de la Unión Europea, respetando el principio de subsidiariedad y las competencias de los Estados miembros.

El primer eje sobre la competitividad del sector turístico resalta la componente empresarial del turismo y afirma la necesidad de la renovación del sector con diversas políticas como «la innovación en el turismo, reforzar la calidad de la oferta en todas sus dimensiones, mejorar las competencias profesionales en el sector, intentar solucionar el problema de la estacionalidad de la demanda, diversificar la oferta turística y, por último, contribuir a mejorar los datos estadísticos y los análisis relativos al turismo». Para ello se desgranán las siguientes acciones:

266.000 millones de euros, de los que 75.000 millones de euros correspondían a turistas procedentes de fuera de la Unión. En cuanto a los viajes realizados por los propios nacionales europeos, su número se estima en 1.400.000 millones, de los que aproximadamente el 90% tiene lugar en la UE. Según las estimaciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT), las llegadas de turistas internacionales en Europa deberían aumentar de manera significativa en los próximos años. Por último, los turistas europeos forman también uno de los mayores contingentes de turistas que se desplazan a terceros países, lo que constituye una fuente de ingresos muy importante en numerosos países».

1) Promover la diversificación de la oferta turística: se trata de fomentar flujos intra europeos y crear sinergias transnacionales, con especial atención en la inclusión del conjunto del patrimonio en toda su diversidad, aunque se resalta el ámbito del turismo cultural donde la Unión Europea ha realizado ya diversas acciones (Capitales Europeas de la Cultura, por ejemplo) o hay proyectos transfronterizos como el Camino de Santiago. Se preve la ejecución de dos acciones: a) Promoción diversificada de la oferta turística y valorización del patrimonio común de Europa con acciones como «Sello de Patrimonio Europeo», Jornadas Europeas del Patrimonio y Premio de la Unión Europea al Patrimonio Cultural, y b) Fomento de la integración de las estrategias turísticas del patrimonio natural, con atribución de distintivos de calidad.

2) Desarrollar la innovación en la industria turística: que se centrará especialmente en las PYME. Se ha previsto la realización de dos acciones: a) puesta en marcha de una plataforma «TIC y Turismo»; y b) integración del sector turístico dentro de la futura Comunicación sobre el comercio electrónico en el mercado interior.

3) Mejorar las competencias profesionales: en este punto se preve una sola acción consistente en apoyar la formación en el sector turístico por medio de diversos programas ya existentes.

4) Fomentar la prolongación de la temporada turística: se hace cita de la iniciativa «CALYPSO» a la que seguirán dos acciones: a) facilitar un mecanismo de intercambios turísticos voluntarios entre Estados miembros (aquí se reseña que ya existen buenas prácticas en la Península Ibérica con buenos resultados); y b) elaborar un mecanismo voluntario de información respecto de las vacaciones escolares.

5) Consolidar la base de conocimientos socioeconómicos del turismo: se contemplan tres acciones: a) garantizar la vigilancia del mercado midiendo la satisfacción de los consumidores europeos respecto de los servicios turísticos; b) desarrollar un proyecto piloto para poner en red las instituciones educativas y de investigaciones y las oficinas de turismo; y c) poner en marcha un «observatorio virtual del turismo».

La promoción del desarrollo sostenible, responsable y de calidad constituye el segundo eje. Se constata que ya se han realizado acciones en este sentido (por ejemplo la etiqueta ecológica europea o el EMAS), pero se apuntan siete nuevas acciones en este punto:

- 1) Elaborar un sistema de indicadores para la gestión sostenible de los destinos.
- 2) Organizar campañas de sensibilización de los turistas europeos sobre diversas cuestiones.
- 3) Elaborar una marca europea «Turismo de Calidad»²³.

²³ Con fecha 21 de septiembre de 2012 se ha emitido el informe final sobre la «Estimación del impacto de las posibles opciones e instrumentos legales del marco general “Etiqueta Turística Europea para sistemas de calidad”».

4) Preparar a la industria turística para los riesgos derivados del cambio climático, así como preparar ofertas turísticas alternativas.

5) Proponer una carta del turismo sostenible y responsable.

6) Proponer una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible.

7) Reforzar la cooperación entre la Unión Europea y los principales países emergentes y los países del Mediterráneo.

El tercer eje es la consolidación de la imagen de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad. Se trata de que Europa sea en su conjunto un destino turístico atractivo en el mundo que pueda competir con otras áreas turísticas. Para ello se preve el desarrollo de cuatro acciones:

1) Crear una «marca Europa».

2) Promover el portal «visiteurope.com».

3) Promover la imagen de Europa en los grandes acontecimientos internacionales y en ferias y salones turísticos.

4) Reforzar la participación de la Unión Europea en los foros internacionales sobre turismo.

En cuarto lugar, y unido al carácter transversal del turismo, se persigue maximizar el potencial de las políticas y los instrumentos financieros de la Unión Europea para el desarrollo del turismo. El turismo ya está presente en algunas políticas comunitarias, pero se trata de integrarlo mejor. En este sentido se hace referencia a la aplicación de la Directiva de servicios (Directiva 2006/123/CE) al turismo, al turismo marítimo y costero, a la política de desarrollo rural, a los diferentes Fondos Estructurales y otros instrumentos de financiación, a los derechos de los viajeros, y a la política de visados y cruce de fronteras exteriores.

La Comunicación concluye aseverando que la política europea del turismo necesita un nuevo impulso para afrontar los nuevos retos que se le presentan y sobre todo con el ambicioso objetivo de que la industria turística europea sea competitiva, moderna, sostenible y responsable. Para conseguirlo hace falta aunar esfuerzos de los Estados miembros, así como de los agentes del ámbito turístico.

La Comunicación de la Comisión fue examinada en la sesión del Consejo de la Unión Europea de 12-10-2010, en la que adoptaron algunas propuestas respecto de esta Comunicación. El Consejo apoya el contenido de la Comunicación y confirma los cuatro ejes de actuaciones recogidas en ésta.

El acuerdo del Consejo resalta dos aspectos relacionados con la globalización, aunque este término no aparezca en dicho acuerdo, como tampoco en la Comunicación de la Comisión o en la posterior Resolución del Parlamento Europeo. Así se enumera como uno de los retos del turismo europeo, además de los cambios climático y demográfico, la crisis económica mundial (apartado 4) o se insta a mejorar los conocimientos socioeconómicos sobre el turismo para afrontar acontecimientos imprevistos y situaciones difíciles.

El Parlamento Europeo adoptó una Resolución con fecha 29 de septiembre de 2011 en la que apoya la Comunicación antes explicada y apunta algunas sugerencias así como algunos aspectos que deben ser tenidos en cuenta en las políticas europeas sobre turismo.

El Parlamento Europeo constata la importancia económica del turismo (10% del PIB y 12% del empleo) y el cambio de marco jurídico que le permite a las Instituciones europeas, con la base jurídica del artículo 195 del TFUE, elaborar una estrategia europea integrada y con objetivos claros y ambiciosos, que debe ir acompañada no sólo de planes de acción sino también de recursos financieros.

El apartado 3 de su Resolución critica la falta de coherencia de la Comisión que no ha desarrollado una política coherente, por lo que reclama que se desarrolle «una estrategia de turismo para la UE basada, por una parte, en un paquete de medidas específicas destinadas exclusivamente a este sector y, por otra, teniendo en cuenta su carácter transversal, en la coordinación de las políticas sectoriales afines, con miras a establecer un sistema que fomente verdaderamente el turismo; considera, por otra parte, que es necesario llevar a cabo una evaluación precisa del impacto en el turismo de las medidas adoptadas en otros sectores, y pide que se adopte un enfoque integrado dirigido a generar sinergias tanto entre las diferentes políticas sectoriales como entre los diferentes instrumentos de financiación». Así también solicita a la Comisión que valore la introducción de dos nuevos principios para el turismo, que son la interregionalidad y la complementariedad.

La Resolución condensa sus propuestas en cinco apartados: un turismo, competitivo, moderno y de calidad; un turismo sostenible y diversificado; turismo para todos; el turismo y los recursos; y otras cuestiones importantes para el turismo.

Dado el objeto del presente estudio, hay que señalar que la Resolución no se refiere a la globalización, aunque sí que tiene muy presente la calidad. Y a ella me voy a referir con mayor detalle.

Por un lado, el primer epígrafe de propuestas va dirigido a un turismo de calidad. En primer lugar, la calidad del sector turístico debe integrarse dentro de la política industrial y de innovación donde constituye un factor fundamental. Y dentro de la política de calidad se apuntan algunas actuaciones: «marca Europa», «marca del patrimonio europeo», inclusión de recursos turísticos en la Lista del Patrimonio Mundial o ciudades culturales europeas. También se muestra la preocupación por la innovación y la utilización de medios electrónicos e informáticos por las empresas turísticas, a cuyo fin se insta la creación de la plataforma «TIC y turismo» así como el comercio electrónico en el sector turístico. Así también en varias ocasiones se refiere a la marca europea del turismo de calidad. En cuanto a los criterios comunes de calidad, se propone la adopción de criterios sobre la clasificación de los establecimientos turísticos. Finalmente, se hace referencia a la incidencia del transporte en el turismo y a la adopción de medidas sobre movilidad.

Ya se ha resaltado la vinculación de la sostenibilidad con la calidad, unión que viene reflejada en los apartados 55 y 56 sobre turismo sostenible, que se refiere al

turismo de «sol y playa» para el que se exige tanto una calidad de los destinos turísticos como en la prestación de los servicios.

Por último, contempla la revisión de la Directiva sobre viajes combinados apuntando como criterios para su modificación los de calidad en la prestación de servicios y competencia leal.

2.4. Proyecto de «Carta Europea para el Turismo Sostenible y Responsable»

La acción 15 de la Comunicación de la Comisión de 2010 proponía la elaboración de una carta del turismo sostenible y responsable. La Comisión ha elaborado un proyecto de Carta, junto con el Grupo de Turismo Sostenible (TSG), habiendo procedido a su difusión el 10 de febrero de 2012, invitando a presentar sugerencias y comentarios hasta el día 20 de abril de 2012. El escrito de la Comisión de apertura del período de información pública del proyecto de Carta se centra en tres aspectos de la Carta.

En primer lugar, se expresa sus objetivos, resumidos en la contribución para asegurar el desarrollo de un turismo sostenible y responsable. Estos objetivos se pueden dividir en diversos puntos, de los cuales la Carta enumera los siguientes:

- Esfuerzo de la imagen de Europa como destino turístico sostenible y de alta calidad.
- Promoción de la gestión sostenible de destinos y de las prácticas de responsabilidad de las empresas turísticas.
- Promoción de actitudes responsables de los ciudadanos europeos que viajan dentro y fuera de Europa.
- Fortalecimiento del modelo social europeo en línea con el Tratado de Lisboa y la Estrategia Europea 2020.
- Incrementar la concienciación de la industria, sobre todo de las PYME, sobre la importancia de seguir principios de sostenibilidad y responsabilidad.

En segundo lugar, se da cuenta de la estructura de la Carta en seis apartados, no posicionándose de momento sobre la forma que adoptará la futura Carta.

Y, finalmente, la implementación de la Carta requerirá del apoyo y puesta en ejecución por parte de todos los agentes del sector turístico.

Del proyecto de Carta Europea para el turismo sostenible y responsable, van a destacarse únicamente dos aspectos: los principios y las líneas de actuación para implementarlos.

Los principios que se enumeran en la Carta son los siguientes:

- a) La política y actividad turística europea debe apoyarse en postulados éticos.
- b) Debe otorgarse el mismo valor a los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales de sostenibilidad.

c) Debe reconocerse el impacto relevante del turismo sobre otras industrias y actividades y sobre el desarrollo y la sociedad, especialmente a nivel local.

d) El desarrollo del turismo debe ser planificado con una perspectiva a largo plazo, evitando análisis y soluciones a corto plazo que no sean sostenibles en el tiempo.

e) El impacto del turismo potencial y del desarrollo de la actividad turística deben ser objeto de valoración y evaluación.

f) Los beneficiarios directos del turismo, incluyendo a los empresarios y los turistas, deben ser conscientes de los costes externos asociados a sus actividades y deben estar preparados para contribuir a su reducción.

g) Las políticas nacionales y regionales deben perseguir el desarrollo sostenible y responsable del sector turístico.

Para implementar estos principios se contemplan diez líneas de actuación, que son las siguientes:

1. Involucrar a los agentes en la planificación y gestión del turismo: para lograr un turismo sostenible y responsable es preciso que trabajen juntos todos los agentes públicos y privados (entre los que se incluyen los turistas, los residentes y la sociedad civil), cada uno en su nivel, pero de forma coordinada.

2. Respetar los derechos de todos los ciudadanos a su seguridad y a disfrutar de unas vacaciones y viaje satisfactorios. Se insiste en la salud y bienestar de los turistas, en especial, de las personas discapacitadas.

3. Garantizar la competitividad y viabilidad de la industria turística: se enfatiza en la calidad y en hacer frente a la estacionalidad.

4. Proporcionar un amplio abanico de trabajos bien remunerados y satisfactorios: la industria turística debe contar con trabajadores bien retribuidos, con contratos legales, y debe mantener un diálogo social entre empresarios y sindicatos. Debe promoverse la formación de personas en turismo a nivel local como una profesión.

5. Mitigar y adaptarse al cambio climático. El turismo contribuye y sufre el cambio climático, pero además debe mitigarlo mediante la reducción de emisiones, utilización de nuevas tecnologías verdes, y ahorro y nuevas fuentes de energía. Pero también tiene que adaptarse al mismo mediante políticas de nuevo desarrollo, gestión adaptada o diversificación de productos o mercados.

6. Controlar y gestionar el uso de fuentes naturales, escasas o limitadas. El turismo es un relevante consumidor de recursos (agua, petróleo, tierra y alimentos). El turismo debe atender a la preservación de los recursos naturales y de la biodiversidad local.

7. Proclamar y conservar el patrimonio natural y cultural y su diversidad. Se plantea la relevancia del patrimonio natural y cultural europeo, que debe ser protegido y conservado, y asimismo gestionado bajo criterios de preservación.

8. Asegurar que el turismo respete y beneficie a las comunidades locales. Se trata de fomentar la implicación local en el turismo, a fin de que las comunidades locales que reciben turistas se vean beneficiadas por esta recepción. Asimismo deben

evitarse perjuicios como la explotación laboral, el trabajo de menores o el turismo sexual.

9. Controlar los impactos del turismo y perseguir su continua mejora: se trata de obtener información e indicadores relativos al turismo a fin de mejorar la actividad turística a la luz de los datos recogidos y de la experiencia.

10. Promover la sensibilización y compromiso de un turismo responsable: con este fin se preve, entre otros extremos, la concesión de certificados y premios que acrediten la ejecución de un turismo responsable. Por otra parte, el turismo responsable coopera con el desarrollo sostenible.

IV. LA SOSTENIBILIDAD Y LA CALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y TURÍSTICA DE ESPAÑA

También España se está enfrentando a la globalización desde el ámbito del turismo. Debe tenerse en cuenta que el turismo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y son éstas las que han aprobado leyes de turismo, así como otras disposiciones de desarrollo.

La perspectiva jurídica que va a seguirse parte de la respuesta a la globalización desde el turismo, que se efectúa mediante instrumentos de ordenación territorial y turística. Como ya tuve ocasión de exponer hace algún tiempo²⁴, la planificación turística no es siempre una planificación territorial sino a menudo se limita a una planificación estratégica o económica. Además existen diversos modelos de coordinación de la planificación territorial y turística, que van desde su plena inserción o coordinación hasta su actuación de forma separada y descoordinada. Por ello, ya entonces propuse la necesidad de una convergencia entre la planificación turística y la planificación territorial.

Aquí se van a diferenciar tres ámbitos. El primero de ellos, el del Estado. Por más que el Estado no tenga competencias directas sobre la materia «turismo», sí que incide en el mismo como un sector muy relevante de la actividad económica por medio de otros títulos, principalmente, el del art. 149.1.13^a CE, o también el medio ambiente o el agua. Y con este fundamento, el Estado ha adoptado algunas medidas para afrontar la globalización y sus consecuencias directas sobre el sector turístico²⁵. Asimismo, las Comunidades Autónomas vienen ejercitando su competencia exclusiva sobre turismo, adoptando diversas medidas para hacer frente a los efectos de la globalización. Aquí se van a examinar únicamente dos de ellas, Andalucía y Canarias, sin perjuicio de advertir de las soluciones a veces singulares que vienen

²⁴ Me refiero a mi anterior estudio «Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia», en la obra colectiva dirigida por D. BLANQUER CRIADO, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2002, págs. 109-147.

²⁵ Por ejemplo, deben tenerse en cuenta las medidas adoptadas con motivo de la transposición de la Directiva de Servicios al sector turístico, que no van a ser tratadas en este estudio.

adoptando las diversas Comunidades Autónomas²⁶, pero se ha preferido centrar la atención en dos de ellas que son relevantes a efectos del sector turístico.

Y la justificación de haber elegido estas dos Comunidades Autónomas se encuentra en que por ambas se ha desarrollado una importante tarea de ordenación territorial en relación con el turismo, que constituye un eje vertebrador de la respuesta a la globalización en la búsqueda de la calidad turística, así como por tratarse de una comunidad peninsular y de otra insular y ultraperiférica²⁷. Y es que aquí se va a atender, principalmente, a la vinculación entre el turismo y el territorio²⁸, en especial desde la planificación territorial²⁹ limitada al examen de los planes territoriales, aunque también se contemplan otras calificaciones territoriales³⁰.

A este respecto debe tenerse en cuenta la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, en cuyo apartado 7 sobre objetivos particulares se refiere al turismo en los siguientes términos: «Las regiones costeras y las islas: el desarrollo en Europa del turismo de masas y de los transportes, así como de la industrialización de las zonas costeras, de las islas y del mar, necesitan una política específica para estas regiones que les asegure un desarrollo equilibrado y una urbanización coordinada que tenga en cuenta las condiciones exigidas por la protección del medio ambiente y las características regionales».

²⁶ Para una visión descriptiva general que alcanza a todas las Comunidades Autónomas puede verse O. BOUAZZA ARIÑO, *Planificación Turística Autonómica*, Ed. Reus, Madrid, 2007; J. SOLA TEYSSIERS, *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005; J. RIVAS GARCÍA y M. MAGADÁN DÍAZ, *Planificación Turística Autonómica. Dimensiones y perspectivas*, Septem Ediciones, Oviedo, 2008; C. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo Turístico*, Ed. M. Pons, 5ª ed., Madrid, 2010, págs. 85-95; y O. HERRAIZ SERRANO, «La ordenación territorial del turismo. La planificación turística», en *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, cit., págs. 317-327.

²⁷ Véase al respecto, I. EXPÓSITO SUÁREZ, «Los nuevos desafíos de la UE y su incidencia en el sector turístico de las regiones ultraperiféricas. Especial atención a las Islas Canarias», en *Turismo: Revista de la Escuela Universitaria de Turismo Iriarte*, núm. 1/2009, págs. 89-116.

²⁸ Para un examen muy amplio de la relación entre turismo y territorio me remito a M. T. COR-TÓN DE LAS HERAS, «Segunda Parte: El territorio turístico», en la obra colectiva coordinada por A. W. ARANDA HIPÓLITO, L. M. DELGADO ESTIRADO y J. M. DE JUAN ALONSO, *Turismo: Una Visión Global*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 1075-1126.

²⁹ Véase en esta línea el estudio de D. A. BARRADO TIMÓN, «Los retos de la planificación territorial del turismo: Sostenibilidad, calidad e integración del desarrollo turístico», en *Nuevas tendencias y retos en el sector turismo: un enfoque multidisciplinar*, cit. págs. 267-286. También SOLA TEYSSIERS afirma que la ordenación territorial del turismo tiene una relevancia singular, que exige la integración de la política turística en la ordenación territorial y urbanística (*Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, cit., págs. 35-42).

³⁰ Junto con los planes territoriales, también aparecen dentro de la planificación territorial otras calificaciones que aquí se van a obviar, tales como zonas turísticas saturadas, municipios turísticos, comarcas o zonas turísticas. Para su examen me remito a las consideraciones de P. J. GARCÍA SAURA, *Desarrollo Sostenible y Turismo. Análisis del Régimen Jurídico Medio-Ambiental de la Legislación Turística Española*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, págs. 240-250.

Es evidente que hay otras respuestas, puesto que la respuesta debe ser concreta y a la vez integral³¹, entre las que destaca la de la sostenibilidad desde la perspectiva del medio ambiente³², que hace referencia tanto a la preservación del medio natural y a la prevención de la contaminación, como también desde un análisis más global al cambio climático³³ y a los desastres naturales que paulatinamente, aunque cada vez con mayor frecuencia e intensidad, afectan a importantes zonas turísticas.

Así también la calidad como respuesta a la globalización puede ser examinada desde el punto de vista empresarial³⁴.

1. Estado

Ya se ha señalado que las competencias del Estado sobre el turismo lo son por su carácter transversal, es decir, fundadas en otros títulos que inciden en el turismo. Y así el Estado ha aprobado diversas normas legales o reglamentarias que afectan directa o indirectamente al turismo.

No se va a hacer referencia aquí a estas normas estatales que inciden sobre el turismo, aunque no cabe olvidar que la Ley de economía sostenible 2/2011, de 4 de marzo, define de forma muy amplia lo que se entiende por economía sostenible (art. 2) y recoge principios plenamente aplicables al turismo como son los de competitividad, calidad, innovación, ahorro y eficiencia energética, reducción de emisiones, racionalización de la construcción residencial. Además su Título III regula la idea básica de «sostenibilidad medioambiental» que se desarrolla en varios aspectos que inciden de forma muy relevante sobre el turismo: modelo energético sostenible, reducción de emisiones, transporte y movilidad sostenible, y rehabilitación y vivienda³⁵.

³¹ Así J. TUDELA ARANDA se refiere a la planificación como un medio de obtener una visión integral de la política turística («La Ley del Turismo de Aragón en el marco de la renovación de la legislación turística», en *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, cit., págs. 44-46).

³² Los estudios jurídicos sobre turismo y medio ambiente son abundantes. Cabe citar el libro de P. J. GARCÍA SAURA, *Desarrollo Sostenible y Turismo. Análisis del Régimen Jurídico Medio-Ambiental de la Legislación Turística Española*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007 y el estudio de C. M. AVILA RODRÍGUEZ, «Turismo y medio ambiente: especial referencia a Andalucía», cit., págs. 79-123. Así también, desde una perspectiva más amplia puede verse A. BENGOCHEA MORANCHO, M. MAGADÁN DÍAZ y J. RIVAS GARCÍA, *Actividad Turística y Medio Ambiente*, Ed. Septem Ediciones, Oviedo, 2006.

³³ Véanse los diversos estudios contenidos en la obra colectiva coordinada por E. FAYOS-SOLA y J. JAFARI, *Cambio Climático y Turismo: Realidad y Ficción*, Ed. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2009.

³⁴ Véase el estudio de M. M. ALONSO ALMEIDA y J. I. MARTÍN CASTILLA, «Los nuevos requerimientos de calidad en el sector turístico español», en la obra colectiva coordinada por J. M. RODRÍGUEZ ANTÓN y M. M. ALONSO ALMEIDA, *Nuevas tendencias y retos en el sector turismo: un enfoque multidisciplinar*, Ed. Delta Publicaciones, Madrid, 2009, págs. 125-145.

³⁵ El art. 111 permite a la Administración competente ordenar la realización de obras de mejora hasta el importe máximo del deber legal, por motivos turísticos.

Y con plena incidencia sobre la planificación territorial, el TRLS 2008 consagra como principio fundamental el del desarrollo territorial y urbano sostenible: «Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes» (art. 2.1). Y este mismo precepto en su apartado 2 concreta el significado de este desarrollo territorial y urbano sostenible³⁶ en los siguientes términos:

«En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social».

Además el artículo 15 del TRLS 2008 obliga a la evaluación de impacto ambiental estratégica de los planes de ordenación territorial y urbanística y a que los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización cuenten con un informe de sostenibilidad ambiental que deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Y aquí se exige el informe de la Confederación Hidrográfica correspondiente «sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas» (art. 15.3 a) TRLS 2008 y art. 25.4 Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2011)³⁷.

E incluso la disposición transitoria 4ª fija unos criterios mínimos de sostenibilidad: «Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los

³⁶ A este respecto puede verse FARIÑA, J. y NAREDO, J. M. (directores): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica, Ministerio de la Vivienda del Gobierno Español, Madrid, 2010.

³⁷ Cabe señalar la posición de la jurisprudencia en este punto que se califica de cambio de paradigma, tanto por la suspensión de planes como por el valor concedido al informe de la Confederación Hidrográfica respectiva (J. AGUDO GONZÁLEZ, «Procedimiento administrativo y suspensión cautelar de planes urbanísticos. Reflexiones a la vista de los conflictos sobre existencia y disponibilidad de recursos hídricos», en la obra colectiva dirigida por A. EMBID IRUJO, *Agua y ciudades*, Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra, 2012, págs. 337-387).

dos últimos años, un incremento superior al 20 % de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial».

Dejando de lado el ámbito normativo por las razones apuntadas, es obligado referirse a las actuaciones que el Gobierno de la Nación y la Administración General del Estado han realizado como respuesta a la globalización.

El turismo es un factor relevante de la economía española y del empleo, y además España es uno de los países europeos donde el turismo tiene mayor peso en su economía³⁸. De ahí que durante la presidencia española de la Unión Europea, en el primer semestre de 2010, se aprovechara la reunión de Ministros competentes en materia de turismo para aprobar la Declaración de Madrid (15 de abril de 2010). Asimismo es preciso resaltar su creciente importancia en una situación de crisis económica y financiera³⁹. Por otra parte, el Gobierno español ha presentado su informe anual a la Comisión Europea en materia de turismo 2011-2012⁴⁰.

Las respuestas del Estado a la globalización desde el ámbito turístico no vienen evidentemente por la vía de la planificación territorial, para la cual el Estado no tiene competencia, sino por la vía de la planificación estratégica o económica. Los planes estatales, como se va a ver de inmediato, no son planes territoriales sino que enuncian la posición del Gobierno y de la Administración General del Estado respecto del sector turístico, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución.

Así en 2007 se ha aprobado el Plan del Turismo Español Horizonte 2020⁴¹, junto con el Plan 0812 que lo desarrolla. El Plan, en su diagnóstico, apunta como uno de los factores decisivos para el futuro del turismo la respuesta a la globalización, que trae como consecuencia el incremento de la competencia internacional, lo que exige la innovación. Por tanto, se persigue que el sistema turístico español sea más competitivo y sostenible en el horizonte del 2020. Y dentro de los retos del sistema turístico español se refiere a la mejora de las metodologías y herramientas de soporte a la planificación turística y su traslación a la ordenación territorial y urbanística. Se apunta como necesidad la de mejorar el equilibrio entre la actividad turística y su entorno, con actuaciones prioritarias en sostenibilidad.

³⁸ Según indica el PNIT 2012-2015 «España es líder mundial en turismo: es el segundo país en ingresos por turismo internacional del mundo y el cuarto en número de turistas internacionales. La actividad turística es clave para la economía de nuestro país ya que supone más de un 10,2% del PIB2, aporta un 11,39% del empleo 3 y mitiga el desequilibrio de nuestra balanza comercial».

³⁹ Los datos de FRONTUR de 29-10-2012 reflejan que en el período de enero a septiembre de 2012 se acumulan cerca de 47 millones de visitas, cifra que supera en un 3,8 % la registrada en los mismos meses de 2011. Y los datos que aporta EGATUR son que entre enero y septiembre de 2012 el gasto turístico ascendió a 45.106 millones de euros, un 7,2% superior al mismo período de 2011.

⁴⁰ Se emite dicho informe en cumplimiento de la exigencia establecida para los Estados miembros por la Decisión del Consejo 86/664/CEE, de 22 de diciembre.

⁴¹ El Plan se aprobó finalmente por Acuerdo del Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2007, tras su aprobación previa por el Consejo Español de Turismo y por la Conferencia Sectorial de Turismo.

La meta común que propone el Plan es «lograr en el año 2020 que el sistema turístico español sea el más competitivo y sostenible, aportando el máximo bienestar social».

Para conseguir esta meta se han planteado cinco ejes clave: 1) Nueva economía turística; 2) Valor al cliente; 3) Sostenibilidad del modelo; 4) Entorno competitivo; y 5) Liderazgo compartido.

Recientemente se ha aprobado el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015. El PNIT destaca que el turismo es ahora un sector estratégico de la Unión Europea, tanto por su inclusión en el Tratado de Lisboa como por la Declaración de Madrid, así como por su consideración como uno de los sectores prioritarios con estrategias específicas de crecimiento y consolidación, reflejadas en el marco presupuestario de la UE 2014-2020 y por su inclusión como objetivo específico en el Programa COSME para la PYME europea.

El PNIT realiza un diagnóstico del turismo en España y enumera las oportunidades y amenazas y las fortalezas y debilidades. Se centra en la marca y destino España y apunta los siguientes aspectos: 1) Fuerza de la marca España; 2) Orientación al cliente (demanda); 3) Oferta y destinos; 4) Alineamiento de actores público-privado; 5) Conocimiento; y 6) Talento y emprendeduría. Cada uno de estos aspectos requiere la adopción de medidas que se van señalando a lo largo del Plan, que culmina con la fijación de una serie de criterios de priorización de las medidas.

Como órganos de colaboración y coordinación de la ejecución del Plan y de su seguimiento y evaluación se enumeran los siguientes: Consejo Español de Turismo, Conferencia Sectorial de Turismo y Comisión Interministerial de Turismo.

En relación con la calidad, el Sistema de Calidad Turístico Español (SCTE) persigue como objetivo la mejora de la calidad en la prestación de los servicios turísticos. A su vez se divide en diversos programas entre los que se encuentra el SCTE Sectores donde se inserta la concesión de la «Q de Calidad Turística» por el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE).

Además el Estado ha implantado para la temporada 2012-2013 un nuevo modelo para el programa «Europe Senior Tourism» (dentro de la acción preparatoria «Calypso»), proyecto propiciado por la Unión Europea con el fin de combatir la estacionalidad y que permite la organización de viajes a España parcialmente bonificados para mayores de 55 años residentes en la UE durante las temporadas media y baja.

2. Andalucía

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo (artículo 71) con especial inclusión de la ordenación y la planificación del sector turístico⁴². Asimismo las políticas autonómicas deben tender al desarrollo del

⁴² También se refiere a la promoción del turismo juvenil (art. 74 d)) y a las competencias de los municipios sobre promoción del turismo (art. 91.2.k)),

turismo sostenible (art. 197). También le corresponden con carácter exclusivo las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 56) y sobre desarrollo rural (art. 48).

La respuesta a la globalización y a la calidad turística viene desde la planificación territorial y turística, donde la Comunidad Autónoma cuenta desde hace ya tiempo con importantes instrumentos de ordenación territorial⁴³.

El artículo 5 de la Ley andaluza 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación Territorial recoge los instrumentos de planificación territorial⁴⁴ que son los siguientes:

1. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
2. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional⁴⁵.
3. Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio incluidos en el Anexo de la Ley, entre los que se encuentran: el Plan General del turismo y los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.

Por su parte, la Ley de Turismo de Andalucía (Ley 13/2011, de 23 de diciembre, en adelante LTA) toma como punto de partida una concepción del turismo bajo el prisma de la sostenibilidad para referirse, en todo momento, al turismo sostenible (art. 1). Se trata de un cambio de rumbo motivado por diversas causas, entre ellas la globalización, que obliga a diseñar un nuevo modelo de desarrollo turístico⁴⁶, que deberá tener como basamento la calidad, entendida además como una calidad integral⁴⁷.

⁴³ Desde la perspectiva del turismo, son de obligada cita los diversos trabajos de O. BOUZZA ARIÑO: *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Ed. Atelier, Barcelona, 2006; *Planificación Turística Autonómica*, Ed. Reus, Madrid, 2007, págs. 183-208 sobre Andalucía; «El sistema andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del Plan general de Turismo Sostenible», en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1/2009, págs. 15-47. El estudio más reciente es el de I. JAIMEZ GAGO, «Turismo, ordenación del territorio y urbanismo», en *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía*, cit., págs. 126-162. También desde un punto de vista más general y descriptivo puede verse el estudio de M. CORCHERO; «Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos», en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 2/2009, págs. 49-85.

⁴⁴ Para un examen más profundo y amplio me remito al estudio de M. LÓPEZ BENÍTEZ y D. J. VERA JURADO «La ordenación del territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 40/2005, págs. 163-199.

⁴⁵ Téngase en cuenta que el artículo 17 de la LTA exige que estos Planes subregionales contengan determinaciones en materia de turismo.

⁴⁶ Así la Exposición de motivos de la nueva Ley de 2011 se refiere de forma expresa a la globalización en los siguientes términos: «El entorno económico y social y la realidad turística existente caracterizada por la elevada competencia, las nuevas tecnologías y las redes sociales aplicadas a las actividades productivas, la globalización y sobre todo la presencia de una clientela turística más autónoma a la hora de diseñar sus viajes y más interesada en la búsqueda de experiencias enriquecedoras motivan un cambio que siente las bases para un nuevo modelo de desarrollo turístico. Se hace necesaria una nueva cultura basada en la sostenibilidad, en la responsabilidad, la innovación y la calidad».

⁴⁷ Así se afirma en la exposición de motivos: «El objetivo es alcanzar una calidad integral en los diversos servicios, establecimientos y destinos turísticos, incorporando la accesibilidad como objetivo a alcanzar en las estrategias de actuación».

Y así el artículo 9 fija como objetivos generales que «las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y conforme al principio de sostenibilidad, estimularán la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística andaluza».

La ordenación de los recursos turísticos se efectúa por medio de diversos planes y programas, que pueden dividirse en dos grupos:

1. Planes turísticos con incidencia territorial (a los efectos de la Ley de Ordenación Territorial): son los dos siguientes:

a) Plan General de Turismo (art. 11 LTA): es el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, y al que deben ajustarse todos los demás instrumentos de planificación en materia de turismo. Es aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno y remitido al Parlamento para su conocimiento.

b) Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas (art. 12 LTA): son instrumentos turísticos y de ordenación territorial de desarrollo del Plan General de Turismo y son aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno.

2. Otros planes y programas: son los siguientes:

a) Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía (art. 13 LTA): es un conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones. Y comprende dos tipos de iniciativas: las Iniciativas de Turismo Sostenible y las Iniciativas de Ciudades Turísticas.

b) Programas de recualificación de destinos (art. 14 LTA): constituyen un desarrollo y aplicación del Plan General de Turismo o de los Marcos Estratégicos.

c) Planes Turísticos de Grandes Ciudades (art. 15 LTA): se articulan mediante convenios de colaboración con la correspondiente entidad local.

d) Programas de Turismos Específicos (art. 16 LTA): su ámbito territorial puede ser autonómico o subregional y atiende a cada uno de estos sectores (turismo de sol y playa, turismo rural, golf y otros).

Como puede verse, el marco normativo contiene una respuesta clara a la globalización potenciando nuevos valores del turismo basados en la sostenibilidad, la competitividad y la calidad.

Procede, ahora examinar si estos nuevos valores aparecen recogidos en los diversos instrumentos de ordenación turística y territorial aprobados hasta el momento.

2.1. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (aprobado mediante Decreto 206/2006, de 28 de noviembre)⁴⁸ es un plan de ordenación integral, en el que el tu-

⁴⁸ Este Plan ha sido objeto de diversos recursos, que han sido desestimados. Véanse las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga del Tribunal Superior de Justicia de

rismo recibe un tratamiento genérico, salvo en el título III de «Estrategias de Desarrollo Territorial», cuyo apartado 53 regula la urbanización de las áreas turísticas. Se fijan diversos criterios básicos destinados a la sostenibilidad de estas áreas, evitando la consunción de suelo, protegiendo los espacios naturales y dimensionando la oferta y el uso de espacios turísticos a la capacidad de carga⁴⁹.

Merece resaltarse la previsión de coordinación de la planificación urbanística y territorial con la contenida en el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía y sus instrumentos de desarrollo.

También el apartado 133 está dedicado al control de los procesos de urbanización difusa de carácter turístico y de segunda residencia.

Y en la zonificación se atiende de forma singular a las áreas litorales, donde el turismo es un elemento esencial, en especial en el apartado 150 sobre modelo territorial de cada ámbito litoral mediante la planificación, con especial referencia a las determinaciones que se contengan en el Plan General del Turismo Sostenible y a la ejecución de programas de recualificación de destinos de ámbito supramunicipal.

Uno de los preceptos a resaltar es el artículo 45 que impone límites al crecimiento, mediante los planes territoriales, a los cuales deben ajustarse los planes urbanísticos municipales⁵⁰.

2.2. Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

Se han aprobado varios planes de ordenación del territorio de ámbito subregional. Y algunos de ellos se refieren de forma directa a áreas turísticas, como es el caso del de la Costa del Sol. Así mediante el Decreto 142/2006, de 18 de julio, se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga.

El Título I sobre usos y actividades en el territorio dedica su Capítulo IV a la ordenación de los usos recreativos y turísticos que se refiere a los equipamientos recreativos de interés turístico, con especial referencia a los campos de golf y a los puertos náuticos deportivos.

Andalucía de 7 de diciembre de 2010, 23 de diciembre de 2010 y de 18 de julio de 2011. Las dos cuestiones fundamentales que se tratan en las sentencias son las referidas a la autonomía local, cuya vulneración se rechaza, y la fijación de límites al crecimiento, contenida en el art. 45 del POTA, que también se rechaza.

⁴⁹ Sobre la capacidad de carga y su origen como medida de contención del impacto ambiental véase PÉREZ DE LAS HERAS, *Manual del Turismo Sostenible*, cit., págs. 83-93.

⁵⁰ Dentro de estos límites cabe citar el impuesto con carácter general en los siguientes términos: «Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años».

Por su parte el Título III sobre los espacios y recursos naturales y sus riesgos persigue la sostenibilidad con referencia al desarrollo urbanístico sostenible, la protección del espacio litoral y la conservación de los espacios naturales, y respecto del corredor marítimo-terrestre se establece el objetivo de potenciar su capacidad como recurso turístico del territorio. Asimismo se contemplan actuaciones singulares de excelencia turística (art. 65) y se considera el patrimonio histórico-cultural como un activo de la oferta turística (art. 71).

2.3. El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011

El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 (PGTS) fue aprobado mediante Decreto del Consejo de Gobierno 261/2007, de 21 de octubre, y sustituye al anterior Plan de 2003.

El PGTS de 2007 persigue responder a los nuevos retos del turismo, derivados, entre otras causas, por la globalización, lo que exige la configuración de un nuevo modelo de turismo para Andalucía, que tendrá como objetivo diseñar una política turística basada en la diferencia y trabajar en parámetros de calidad total e innovación. Por tanto en las conclusiones del diagnóstico se apunta que el turismo de Andalucía se encuentra en una situación histórica de cambio de ciclo.

El PGTS se fundamenta en tres pilares básicos: 1) La adecuación del espacio turístico; 2) La convergencia de políticas públicas y la concertación social; y 3) La actuación en marketing y productos centrada en segmentos específicos. Asimismo se establecen tres objetivos básicos: 1) Redefinición del posicionamiento competitivo; 2) Adecuación de la estructura productiva a las nuevas necesidades; y 3) Mejorar la coherencia y la eficacia en la actuación conjunta, que son desarrollados a continuación por varias orientaciones estratégicas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el período de elaboración y de aprobación del PGTS es anterior a la situación de crisis económica y del momento en que las consecuencias negativas del fenómeno de la globalización se están notando con mayor crudeza. Por tanto, es de esperar que pronto se elabore y apruebe un nuevo Plan que atienda a la nueva situación global de crisis económica y financiera, con las respuestas que desde Andalucía pueden darse en materia de turismo.

2.4. Programas de recualificación de destinos

A continuación se va a hacer referencia a los programas de recualificación de destinos, por su directa vinculación con el turismo sostenible y con la calidad. Tal como indica el art. 14 LTA, estos programas obedecen a causas que tienen relación «con espacios turísticamente saturados o en peligro de estarlo, atendiendo a su rápido crecimiento, fragilidad territorial y ambiental y densidad turística u otras circunstancias que produzcan desequilibrios estructurales».

En desarrollo de estas previsiones, mediante Decreto 78/2007, de 20 de marzo, se aprobó el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía «Plan Qualifica».

El Plan plantea diversos escenarios de competitividad, dado que existe una creciente competitividad entre las zonas turísticas que se va acentuando en un mundo cada día más globalizado. Se afirma que la Costa del Sol se encuentra en el quinto escenario de hipercompetitividad, que por lo tanto requiere de soluciones de sostenibilidad, territorial, social, económica y ambiental.

Por tanto, se postula un cambio del modelo imperante a pesar de haber dado buenos resultados, dado que se vislumbra como escenario de futuro a medio plazo «el riesgo de que el modelo expansivo seguido hasta ahora acabe mermando la calidad global de la oferta turística y residencial malagueña y su competitividad estratégica».

Por eso se defiende que la ordenación del territorio fortalezca un nuevo concepto de actividad turística más sostenible y de mayor calidad integral, en unos tiempos de globalización que exigen una renovación permanente.

Y se afirma de forma categórica que «la competitividad turística de la Costa del Sol se juega en el futuro en términos de sostenibilidad, calidad integral (incluida la diversificación) y de vida, diferenciación y rentabilidad estratégica».

Por ello, la recualificación de la Costa del Sol occidental se considera como recuperación de su competitividad turística mundial, que debe fundamentarse no en una simple adaptación sino en la «recualificación del territorio».

A tal fin se diseñan nueve estrategias con su correspondiente financiación:

1. Revitalización de centros y espacios turísticos.
2. Calidad medioambiental del destino.
3. Modernización de las empresas y productos turísticos.
4. Diversificación y diferenciación de productos.
5. Mejora de servicios e infraestructuras públicas.
6. Estrategia de innovación y nuevas tecnologías.
7. Estrategia de cualificación del empleo y formación.
8. Estrategia de comunicación.
9. Gestión del Plan Qualifica.

Cabe resaltar que este Plan Qualifica se encuentra en línea con la política de la Unión Europea antes examinada puesto que potencia aquellos valores y aspectos recogidos en las Comunicaciones de la Comisión Europea y en las Resoluciones del Parlamento Europeo. Constituye, así pues, una respuesta a la globalización, que se funda en los dos elementos más relevantes que son la sostenibilidad y la calidad.

3. Canarias⁵¹

La Ley de Ordenación del Territorio y de los Recursos Naturales de Canarias (Texto Refundido aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo), establece una amplia variedad de instrumentos de ordenación de los recursos naturales y el territorio y diferencia entre instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos e instrumentos de ordenación territorial (art. 14).

Como instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio se contemplan los dos siguientes:

1) Directrices de Ordenación: constituyen el instrumento más importante del planeamiento al que están sometidos todos los demás y tiene como uno de sus objetivos «articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias». Pueden ser generales o sectoriales.

2) Planes Insulares de Ordenación: son instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Son vinculantes y entre su contenido necesario deberán fijar criterios para la sectorización de los suelos urbanizables turísticos. Además el artículo 58 de la LTCA ordena que los Planes Insulares de Ordenación Territorial contengan previsiones específicas de desarrollo turístico, identificando cada uno de los atractivos y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límites de la oferta alojativa.

Por su parte son instrumentos de ordenación territorial los Planes Territoriales de Ordenación (parciales o especiales), los Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica y las calificaciones territoriales.

Mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, se han aprobado las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Las Directrices de Ordenación General alcanzan a un total de 143, y se centran principalmente en el desarrollo sostenible de Canarias y en la preservación de sus recursos naturales y la protección ambiental.

Las Directrices de Ordenación del Turismo persiguen introducir un nuevo modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible, lo que se plasma en 34 directrices. Los criterios básicos que se han tenido en cuenta son los siguientes: a) fijación de límites del crecimiento turístico; b) renovación de la planta alojativa; y c) primacía de la calidad. Las Directrices de Turismo se dividen en tres apartados interdependientes: a) modelo turístico; b) Renovación edificatoria y rehabilitación urbana; y c) condiciones del crecimiento.

El nuevo modelo turístico que se propone se sustenta en diversos principios, entre los que destacan los de sostenibilidad, calidad y competitividad (direc-

⁵¹ Un examen de los instrumentos de ordenación territorial de Canarias puede verse en O. BOUZZA ARIÑO, *Planificación Turística Autonómica*, cit., págs. 48-107.

triz 6)⁵². Se define el modelo general de Canarias, así como el modelo insular (directrices 7 y 8). Asimismo se establecen directrices de ordenación para que sean incorporadas al planeamiento urbanístico, por medio de las disposiciones contenidas en los Planes Insulares de Ordenación.

Las condiciones de crecimiento buscan un crecimiento selectivo y una diversificación de la oferta turística. Aquí cobran relevancia las directrices 25 a 27, sobre capacidad de carga, límites de crecimiento y ritmos del crecimiento.

Asimismo debe tenerse en cuenta la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Medidas de Ordenación Territorial de la Actividad Turística en las Islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que tiene por «objeto regular un modelo territorial de desarrollo turístico específico para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, con el paisaje como elemento identificador de la oferta turística».

La Ley de Turismo (Ley 7/1995, de 6 de abril⁵³) preve una doble planificación para la coordinación de las Administraciones Públicas: el Plan Regional de infraestructuras turísticas y el Plan Sectorial de interés general en materia turística (art. 10).

Pero la necesidad de adaptación a la globalización y a la sostenibilidad han provocado la aprobación de la Ley 6/2009, de 6 de mayo⁵⁴. De esta Ley de 2009 cabe resaltar su Título II sobre «Turismo y sostenibilidad territorial», donde se arbitran medidas para garantizar un desarrollo sostenible del turismo y se fijan límites al crecimiento de la oferta alojativa turística.

El principal instrumento de ordenación territorial de las islas es el Plan Insular de Ordenación⁵⁵. Así la isla de Tenerife tiene aprobado su Plan Insular de Ordenación mediante Decreto 56/2011, de 4 de marzo.

El Plan Insular de Ordenación dedica en su Título II «Disposiciones Sectoriales» el Capítulo 7 al Turismo. En la línea del presente estudio, este Capítulo marca como objetivos establecer una relación de la oferta turística con el territorio a fin de garantizar un desarrollo sostenible y asimismo el mantenimiento de la calidad de la oferta turística. Y en la Sección 8ª se recogen las directrices sobre contenido del Plan Territorial Especial de Ordenación del Turismo.

Además, Tenerife cuenta con el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Tenerife aprobado mediante acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Turismo de Canarias de 6 de abril de 2005, que desarrollaba el anterior Plan Insular de Ordenación de 2002.

⁵² El apartado 5 de esta directriz recuerda lo que antes se ha expuesto de la política de la Unión Europea sobre turismo, al referirse de forma expresa a «un destino turístico competitivo y sostenible».

⁵³ Esta Ley ha sufrido diversas modificaciones, siendo resaltable la efectuada con motivo de su adaptación a la Directiva de Servicios mediante la Ley 14/2009, de 30 de diciembre.

⁵⁴ Esta Ley ha sido ampliada en lo relativo a su artículo 16 sobre autorizaciones de establecimientos alojativos turísticos mediante la Ley 2/2012, de 8 de mayo.

⁵⁵ Véase al respecto J. SUAY RINCÓN, «Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias», en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, cit., págs. 285-348.

Finalmente, es preciso referirse a la Estrategia Integral para la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobada por el Gobierno de la Nación el 9 de octubre de 2009, y para cuyo desarrollo se impulsan medidas desde la Ley de Economía sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo, disposición adicional 14^a). Uno de los ejes de esta Estrategia es el turismo, en el que se apuesta por la diversificación y la mejora de la calidad. Y la disposición adicional citada contempla que el Gobierno tendrá en cuenta varios aspectos entre los que destaca el siguiente: «c) El impulso del turismo en Canarias mediante el Plan de Promoción Exterior de Canarias (2010-2012) que tendrá en cuenta el fomento de inversiones para la modernización y rehabilitación de Infraestructuras Turísticas en Canarias».

V. CONCLUSIONES

La globalización es un fenómeno presente en todas las facetas de la economía y de la sociedad. Las políticas públicas y las actividades de los sujetos privados deben contar con su presencia y adaptarse a sus consecuencias. También el turismo constituye un ámbito afectado por la globalización.

La globalización significa un cambio de paradigma⁵⁶, que en el sector del turismo exige un cambio de modelo turístico⁵⁷. Ese cambio de modelo turístico está unido a cuatro principios básicos⁵⁸: sostenibilidad⁵⁹, responsabilidad, competitividad y calidad.

⁵⁶ G. ROGER FERNÁNDEZ afirma que «uno de los aspectos trascendentales que definen el nuevo paradigma del espacio turístico, es el derivado de la necesaria consideración de la sostenibilidad del turismo» («El urbanismo y la ordenación y gestión del territorio turístico», en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, cit., pág. 51).

⁵⁷ No puede olvidarse la resolución del Parlamento Europeo de 11 de febrero de 2009 «sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas» (conocido como informe Auken) en el que se afirma lo siguiente: «Considerando que este modelo de crecimiento tiene consecuencias negativas también sobre el sector turístico, ya que se trata de un modelo devastador para el turismo de calidad, puesto que destruye los valores del territorio y fomenta la expansión urbana excesiva».

⁵⁸ F. J. BLANCO HERRANZ señala como principios o ejes básicos de la actuación de los poderes públicos en materia turística los de desarrollo sostenible y cooperación entre los sectores público y privado, a los que añade como factores esenciales los de calidad turística y planificación integrada («Los principios generales del Derecho del Turismo», en *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, cit., págs. 118-119). Por su parte SOLA TEYSSIERS destaca como principios informadores de la ordenación jurídica del sector turístico el de desarrollo turístico sostenible, que tiene como objetivo la calidad de la oferta turística (*Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, cit., págs. 27-35).

⁵⁹ J. TUDELA ARANDA enuncia la sostenibilidad como un principio rector de la política turística («La Ley del Turismo de Aragón en el marco de la renovación de la legislación turística», en *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, cit., págs. 34-37).

Las respuestas que desde el sector turístico pueden darse a las consecuencias de la globalización determinan la realización de acciones que tengan enraizadas como pilares estructurales los cuatro principios enunciados.

El reconocimiento de la competencia de la Unión Europea sobre turismo que ha realizado el Tratado de Lisboa (art. 195 TFUE) aporta un nuevo marco más claro de actuación de la Unión en materia de turismo. La Unión Europea está ofreciendo respuestas desde la perspectiva turística, principalmente, medidas de «soft law» (Comunicaciones, resoluciones, etc.), aunque desde algunas políticas europeas se actúe por medio de Reglamentos y Directivas (derechos de los viajeros, multipropiedad, etc.). Así también los programas europeos financian actuaciones que inciden en el turismo. Y la Unión Europea postula un turismo sostenible, responsable y competitivo, que debe penetrar en todas las políticas de la Unión y ser puesto en práctica por los Estados miembros. Sólo por la construcción de este nuevo modelo turístico fundamentado en la calidad, Europa podrá cumplir el objetivo de continuar siendo el primer destino turístico del mundo.

Pero son los Estados miembros los que deben ofrecer una respuesta más clara y rotunda a las consecuencias de la globalización. La globalización es un reto y una amenaza pero también una oportunidad que exige no sólo una revisión del modelo turístico sino sobre todo la creación y configuración de un nuevo modelo de desarrollo turístico sostenible.

España ha adoptado medidas legislativas en este sentido como son la sostenibilidad ambiental de la Ley de Economía sostenible o el principio de desarrollo territorial y urbanístico sostenible del TRLS 2008. También su actuación planificadora, estratégica y económica, tiende hacia la configuración de un nuevo modelo turístico que dé respuestas adecuadas a la globalización.

Bajo la figura del «gobierno del territorio», las Comunidades Autónomas están articulando normas legales que se desarrollan mediante planes y programas y se ejecutan por medio de acciones directas que tratan de compaginar territorio y turismo, para hacer del turismo una clave de desarrollo económico y creadora de empleo, pero al mismo tiempo asegurando un turismo sostenible y responsable. En los últimos años hemos asistido a un «desgobierno del territorio»⁶⁰ por múltiples factores de todos conocidos, que además han incidido de forma manifiesta en la profundización de la crisis económica (la crisis inmobiliaria) unida en ciertos lugares al turismo⁶¹.

Las Comunidades Autónomas, desde sus competencias exclusivas en materia de turismo y ordenación del territorio, tienen su propio ámbito de actuación subestatal

⁶⁰ Véase, aunque prime la perspectiva urbanística, el excelente estudio de M. VAQUER CABALLERÍA, «El desgobierno del territorio», ponencia inédita presentada en el XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Madrid los días 18-20 de octubre de 2012.

⁶¹ Véase el interesante estudio de J. ALONSO MILLAN y J. CASSINELLO LORENTE, «Turismo y sostenibilidad. Hacia un turismo sostenible», en *Turismo: una visión global*, cit., págs. 1247-1357, donde se analizan diversos casos de conflicto entre turismo y sostenibilidad y, asimismo, se recogen en anexos declaraciones internacionales y europeas sobre sostenibilidad del turismo.

en el que les corresponde el establecimiento de las correspondientes políticas generales y sectoriales en orden a construir un nuevo modelo turístico. Estas políticas deben estar coordinadas con las desarrolladas en los dos ámbitos superiores: europeo y estatal. En concreto, a las Comunidades Autónomas les corresponde adoptar y ejecutar las medidas para la definición del modelo de turismo sostenible y sostener una marca-territorio de calidad. Dentro de estas medidas destacan:

1) Planificación turística, vinculada a la planificación territorial y urbanística, tendente a asegurar un modelo de turismo sostenible.

2) Programas y acciones de calidad turística integral, de destinos, recursos y servicios.

3) Colaboración e incentivación del sector privado para la adopción y ejecución de programas de calidad.

Como elemento inseparable de la sostenibilidad y la competitividad se encuentra la calidad turística. Siguiendo las propuestas de la Unión Europea sobre una política de calidad turística, la política turística española debe adaptarse a las consecuencias de la globalización y aprovechar aquellas características del mercado turístico español que hacen que España constituya un ámbito de destinos y recursos turísticos relevantes y atractivos también en tiempos de crisis económica⁶². La marca España sólo tendrá éxito si los turistas la perciben como marca de calidad, en la que subyace un nuevo modelo de turismo sostenible.

La respuesta a la globalización debe ser integral⁶³. Aquí se ha examinado la ofrecida desde la vertiente de la planificación territorial, incidiéndose además en la actuación de los poderes públicos, en especial de las Comunidades Autónomas. No puede olvidarse que los municipios⁶⁴ tienen que asumir las determinaciones terri-

⁶² Cabe recordar el apartado 6 de la Carta del Turismo Sostenible, aprobada en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible celebrada en Lanzarote en abril de 1996, que une calidad y sostenibilidad en los siguientes términos: «Los criterios de calidad orientados a la preservación del destino turístico y a la capacidad de satisfacción del turista, determinados conjuntamente con las comunidades locales y basados en el principio del desarrollo sostenible, deberían ser objetivos prioritarios en la formulación de las estrategias y proyectos turísticos».

⁶³ SOCIAS CAMACHO afirma que «el mantenimiento y mejora del liderazgo turístico hoy sólo puede alcanzarse a partir de planteamientos integrales que busquen un equilibrio entre objetivos ambientales, sociales y económicos, todo ello en el marco de una acción dirigida a la realización de un modelo de desarrollo inspirado por el principio de sostenibilidad y por el de transversalidad, que propugna la incorporación definitiva de la dimensión social y ambiental en cualquier política y acción, sobre todo en las de contenido económico» («Estrategia Europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral», cit., pág. 312). VILLANUEVA CUEVAS ha propuesto que «se debe avanzar desde la sectorialización que tradicionalmente ha rodeado la actuación de nuestra Administración Pública hacia una intervención integral e integradora, lo que conllevará a su vez menor descoordinación y una gestión más adecuada de los recursos públicos de toda índole, y en definitiva, una mayor eficacia» (*La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, cit., págs. 189-190).

⁶⁴ En Canarias, asimismo debe tenerse en cuenta el escalón territorial de la isla, con las competencias atribuidas a los Cabildos Insulares.

toriales en sus planes urbanísticos y es a ellos a los que les corresponde la gestión urbanística y el otorgamiento de licencias. Es, por ello, que debe postularse la necesaria articulación entre la ordenación territorial y la urbanística, así como la debida participación de los municipios en la elaboración de los planes territoriales.

Los agentes privados tienen, también, una responsabilidad⁶⁵ no sólo de colaboración con las Administraciones Públicas, sino también que sus actuaciones se desarrollen dentro de este nuevo modelo de turismo sostenible y, en especial, que la calidad de sus servicios pueda ser percibida por los turistas.

RESUMEN: este estudio analiza las respuestas de la Unión Europea a la globalización, para que Europa continúe como el primer destino turístico del mundo. Las acciones de la Unión Europea persiguen promover el desarrollo de un turismo sostenible, responsable y de calidad. España incorporado estos principios a su normativa interna y los hace realidad por medio de la planificación territorial y turística.

PALABRAS CLAVE: Políticas europeas de turismo, desarrollo sostenible, calidad turística, globalización, planificación territorial, planificación turística.

ABSTRACT: This study analyzes the European Union politics about tourism, in order to continue as the world's number 1 tourist destination. The European Union actions aim at promoting the development of sustainable, responsible and high-quality tourism. Spain has introduced these principles in its legislation and also the landing and touristic plans apply them.

KEY WORDS: Tourism European politics, sustainable development, tourist quality, globalization, landing plans, tourist plans.

⁶⁵ Un ejemplo de la respuesta privada a la globalización puede verse en el trabajo de A. GARCÍA FONSECA y F. CATALÁN ESPINOSA, «Los nuevos retos de la globalización en el sector hotelero: el caso de NH Hoteles», en el mismo libro colectivo, *Nuevas tendencias y retos en el sector turismo: un enfoque multidisciplinar*, cit., págs. 177-189.