

TURISMO SOSTENIBLE Y MEDITERRÁNEO: LA FUNCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Laura HUICI SANCHO¹

Profesora de Derecho Internacional Público
Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. – 2. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PROMOVER UN TURISMO SOSTENIBLE. 2.1 La progresiva presencia del turismo como tema de interés en el proceso de integración europea. 2.2 Los límites de la atribución de competencias explícitas a la Unión Europea en turismo y el objetivo de un turismo sostenible. – 3. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN TURISMO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO. 3.1 La incidencia del derecho de la Unión Europea en la promoción de un turismo sostenible para proteger el Mediterráneo. 3.2. El turismo sostenible en el Mediterráneo: una aproximación a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. – 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El Mediterráneo es mar común a siete Estados miembros de la Unión Europea (UE): España, Francia, Italia, Malta, Croacia, Grecia y Chipre. El turismo constituye una industria principal en todos ellos. De hecho, en el litoral mediterráneo, se concentra el volumen más alto

¹ El presente trabajo constituye una contribución al proyecto de investigación «Competencias de la Unión Europea en turismo: ¿hacia una estrategia de turismo sostenible y responsable?, Convocatoria de proyectos de investigación 2022 del Observatorio de Derecho Público (IDP) y al Proyecto OJIGobTuS, PID2022-137996NB-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033/ y por FEDER Una manera de hacer Europa.

de turismo costero y marítimo de toda la UE². Esta situación comporta una serie de riesgos inherentes al turismo desde la perspectiva de la sostenibilidad, en su triple dimensión económica, medioambiental y social, que se ven agravados en el turismo costero y marítimo, por la coincidencia de un creciente número de actividades humanas en el mismo espacio.

Según la *Carta del Turismo Sostenible*, aprobada por la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote en 1995, este se define como aquel turismo «soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales»³.

La Carta añade que:

[...] siendo el turismo un potente instrumento de desarrollo, puede y debe participar activamente en la estrategia del desarrollo sostenible. Una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos de los que depende⁴.

Con estos términos se evidencia la tensión que caracteriza la relación del turismo con el desarrollo sostenible. Por un lado, el turismo es un instrumento para el desarrollo económico que, además, ayuda a promover un mayor acercamiento entre los pueblos, el mejor conocimiento mutuo, la diversidad cultural, las relaciones de amistad y, en general, puede proporcionar un mejor nivel de vida. Por otro lado, el turismo puede también poner en riesgo todo lo anterior, siendo fundamental que el sector turístico incorpore la sostenibilidad en el desarrollo de todas sus actividades porque su propia supervivencia depende del respeto del entorno en el que se desarrolla y sobre el cual impacta de manera directa.

² Según la Organización Mundial del Turismo (UNWTO), Europa es el primer destino de viajeros internacionales, siendo el Sur de Europa y el Mediterráneo la zona que recibe un mayor número de turistas. Los datos señalan que 594.9 millones de viajeros llegaron a Europa en 2023. De ellos, 265,1 millones en el sur y el litoral Mediterráneo (*World tourism Barometer*, vol. 21, Issue 3, septiembre 2023, p. 6). También según datos de la UNWTO, en 2019-2020, el turismo representaba el 3,2 por 100 del PIB en Francia, el 5,4 por 100 en España, el 5,7 por 100 en Italia, el 11,8 por 100 en Croacia y el 6 por 100 en Grecia. No se dispone de datos de Chipre o Malta (disponibles en www.unwto.org/es/datos-turismo/resultados-turisticos-globales-regionales (consultado el 26/10/2023)). Otras fuentes sitúan el turismo en un 15 por 100 del PIB de Chipre y en un 21 por 100 en Malta (ICEX, *El mercado del turismo en Chipre*, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Atenas, 2022, y ICEX, *Informe Económico y Comercial. Malta.*, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Roma, 2021, disponibles en www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/011/documentos/2022/07/documentos-anexos/DOC2022911747.pdf y en www.icex.es/content/dam/es/icex/documentos/quienes-somos/donde-estamos/red-exterior/malta/Informe%20econ%C3%B3mico%20y%20comercial.%20Malta%202021.pdf).

³ Apartado 1 de la Carta de Turismo Sostenible, 1995.

⁴ *Ibid.*

Dentro del turismo, el turismo costero y marítimo en el Mediterráneo es uno de los más intensivos y tiene un fuerte impacto en el entorno. Se trata de un turismo altamente sensible a las crisis, que se caracteriza por un alto nivel de estacionalidad y es muy dependiente de las condiciones climáticas. En este contexto, el objeto del presente capítulo es analizar cómo ha incidido la UE en la sostenibilidad del turismo en el Mediterráneo. Para ello, primero, se expone cómo se han desarrollado las competencias de la UE para promover un turismo sostenible y, segundo, se analizan algunos de los principales instrumentos disponibles y su impacto en el Mediterráneo.

2. LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA PROMOVER UN TURISMO SOSTENIBLE

Las competencias de la UE dependen de lo acordado por los Estados miembros en los Tratados constitutivos. Según el art. 5.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE): «la delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución», y su ejercicio «por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

La UE no es competente para decidir cuáles son sus propias competencias y ello se refiere tanto a los ámbitos materiales sobre los que la Unión desarrolla sus políticas, como al alcance de su poder de acción. Ahora bien, el principio de atribución de competencias no impide que la UE desarrolle las acciones necesarias para conseguir sus objetivos, aunque un ámbito material no figure entre los explícitamente previstos en los Tratados (art. 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o TFUE). En base a ello, es preciso señalar que la incorporación del turismo a la acción de las instituciones europeas se ha ido produciendo de forma progresiva.

El turismo facilita las relaciones entre Estados miembros y tiene una creciente relevancia económica, haciéndose cada vez más evidente la incidencia en él de las políticas europeas⁵. Esta incorporación del turismo en la agenda de la Unión ha sido paralela, en el tiempo, al surgimiento y evolución de la noción de desarrollo sostenible en el ámbito internacional y, en particular, a su introducción en el derecho de la UE. El turismo se considera un instrumento de desarrollo económico, pero a la vez es una actividad que tiene, o puede tener un fuerte impacto en el medio ambiente y en el entorno social de los lugares de destino⁶.

⁵ AIREY, D., «European government approaches to tourism», *Tourism management*, diciembre 1983, pp. 242-243

⁶ ESTOL, J. and FONT, X., «European tourism policy: Its evolution and structure», *Tourism Management*, 2016, núm. 52, p. 235. Sobre la evolución de la noción de desarrollo sostenible en Derecho internacional véase RODRIGO, A. J., *El desafío del desarrollo sostenible*, CEI International Affairs, Tribuna internacional 17, Marcial Pons, Madrid, 2015; y en derecho de la UE

2.1. La progresiva presencia del turismo como tema de interés en el proceso de integración europea

En las *Initial guidelines for a Community policy on tourism*, publicadas en 1982, la Comisión Europea destacaba la creciente relevancia económica del turismo y la incidencia que, en este ámbito, tienen las medidas de derecho comunitario sobre libre circulación de personas, la libre prestación de servicios, la energía, la política de transportes, el desarrollo regional y la protección medioambiental⁷. El documento concluye señalando que, por ello, la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) debía promover el desarrollo del turismo en los Estados miembros y fijar sus prioridades al respecto. Se inicia así una constante en la que las instituciones comunitarias se aproximan al turismo por su potencial para favorecer el crecimiento y desarrollo económicos, a la vez que se reconoce su estrecha conexión con varias de las competencias que tenía atribuidas la CEE⁸.

A partir de este primer documento, el turismo va a ser un tema de interés para la CEE incentivado por diversos aspectos; su ampliación hacia el Mediterráneo (Grecia se adhiere en 1981 y España y Portugal en 1985); la reforma de los Tratados realizada con el Acta Única Europea, en 1986, que consolida las políticas de Medio Ambiente, Protección de los consumidores y Cohesión Económica y Social, introduciendo estos títulos competenciales en los Tratados, y permite la consecución del Mercado Interior, en 1993⁹.

Aproximadamente en los mismos años en que, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, el informe *Nuestro futuro común*, define el desarrollo sostenible como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades»¹⁰, y se celebra la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1987 a 1992), en el seno de la CEE, el Consejo adopta su Decisión 86/664 por la que se establece un procedimiento de consulta y coordi-

Kenig-Witkowska, M. M., «The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law.» *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, 1, 2017, pp. 64-80.

⁷ *Initial guidelines for a Community policy on tourism*, Bulletin of the European Communities Supplement 4/82, p. 9. Ese mismo año la Asamblea general de la ONU adopta la Carta Mundial de la Naturaleza, considerada uno de los precedentes relevantes en la evolución hacia la noción de desarrollo sostenible (RODRIGO, A. J., *El desafío...*, op. cit., p. 26).

⁸ Según señala D. Airey, esta aproximación al turismo no difiere mucho de la de los propios Estados miembros, en los que el turismo es un instrumento de «regional development, social tourism, protecting the environment. reducing seasonality and protecting the consumer». AIREY D. «European...», op. cit., pp. 243-244.

⁹ ESTOL, J. y FONT, X., «European tourism...», op. cit., p. 233.

¹⁰ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, doc. A/42/427, de 4 de agosto de 1987.

nación entre los Estados miembros a través de la creación del Comité Consultivo de Turismo, compuesto por los Ministros de Turismo de los Estados miembros¹¹, se proclama 1990 como Año Europeo del Turismo, se adopta la *Resolución del Consejo sobre una mejor distribución estacional y geográfica del Turismo*¹², se aprueba la primera *directiva relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados*¹³, y se adopta la Decisión del Consejo por la que se aprueba un plan de acciones comunitarias a favor del turismo¹⁴. Este último acto relaciona el turismo con la política europea de cohesión económica y social y, entre las acciones previstas en el Anexo destacan, varias cuestiones relevantes para un turismo sostenible como, la relación entre turismo y protección del medio ambiente, o la adopción de medidas que contribuyan a desestacionalizar el turismo¹⁵.

La primera referencia explícita al turismo en los Tratados constitutivos se produce con la reforma realizada en el Tratado de Maastricht, en 1992. Las medidas en turismo aparecen en el art. 3 t) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) como instrumento al servicio del desarrollo económico en el seno de la Unión.

En 1995, el Libro Verde de la Comisión sobre *El papel de la Unión en materia de Turismo*, vincula el turismo al objetivo de «crecimiento sostenible» previsto en el art. 2 del TCE. También se destaca el valor del turismo para la cohesión económica y social y para la promoción de la identidad europea a través de la ciudadanía europea y la libre circulación de personas. Igualmente, es de interés, la referencia a la dificultad de definir qué es el turismo y ello porque, por un lado, según recuerda la Comisión europea, el alcance de esta noción depende de lo que el propio turista define como tal y, por otro lado, porque tanto en la producción como en el consumo turístico, los bienes públicos tienen una gran relevancia lo que confiere:

[...] al Estado el papel de garante del equilibrio óptimo entre desarrollo y salvaguarda de los recursos para las generaciones futuras y entre la eficiencia y la equidad¹⁶.

La consecución de una política de turismo sostenible se vincula así a la planificación del territorio y, desde la perspectiva de la UE, a la planificación del desarrollo del espacio europeo. La Comisión propone adoptar una triple óptica que parte «de la mejora del bienestar del turista, de la protección y aprovechamiento del patrimonio y de la

¹¹ DO L 384, de 31/12/1986.

¹² DO C 340, de 22/12/1986.

¹³ DO L 158, de 23.6.1990.

¹⁴ Decisión de 13 de julio de 1992, DO L 231, de 13.8.1992.

¹⁵ El Anexo de la Decisión contiene una relación de los temas a abordar.

¹⁶ Doc. COM(95) 97 final, Bruselas, 04/04/1995, pp. 28-29.

estimulación del crecimiento y de la competitividad de las empresas»¹⁷ y concluye preguntándose si la UE será capaz de integrar todos estos intereses en la lógica del turismo sostenible¹⁸.

En su Resolución sobre el Libro Verde, el Parlamento Europeo define cuáles deben ser los objetivos de la política comunitaria de turismo sostenible. La Resolución indica que dicha política debía centrarse en mejorar la calidad del sector, reconocer y garantizar los derechos de los trabajadores, para facilitar también un empleo de calidad, y consiguientemente una mejor formación, velar por la conservación del patrimonio cultural y medioambiental y, muy particularmente, fomentar la cooperación y coordinación entre todos los actores implicados en el desarrollo del turismo dentro de la UE y también internacionalmente¹⁹.

Estas propuestas no consiguieron, sin embargo, que se incluyera un nuevo título de competencias sobre turismo en el Tratado de Ámsterdam, manteniéndose únicamente la ya señalada referencia a la posibilidad de adoptar medidas en turismo. Un cambio que sí se produce con el Tratado de Ámsterdam, es la modificación de los términos «crecimiento sostenible» que se sustituyen por «crecimiento equilibrado y sostenible»²⁰.

La Comunicación de la Comisión *Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo Seguimiento de las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo*, de 1999, mantiene la promoción de la actividad turística como eje vertebrador, destacándose en este caso las cuestiones relativas a la mejora de las condiciones laborales del sector, así como, la necesidad de una mejor formación de los profesionales²¹. La dimensión social se incorpora al turismo sostenible, a la vez que la Comisión señala también la necesidad de desarrollar una política europea de turismo que responda a la relevancia económica del sector²².

Una nueva Comunicación de la Comisión, titulada *Un marco de cooperación para el turismo europeo*, destacaba en 2001 la necesidad

¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸ *Ibid.*, p. 26. El Anexo I del Libro Verde contiene también reflexiones interesantes sobre la dificultad de definir el turismo.

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 13/02/1996, sobre el *Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión en materia de turismo*, DO C 65, de 4/03/1996, p. 3.

²⁰ KENIG-WITKOWSKA, M. M., «The Concept of Sustainable...», *op. cit.*, p. 66.

²¹ DO C 178, de 23.6.1999, pp. 3-13.

²² Como recuerda A. Rodrigo, precisamente entre las aportaciones de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible de 2002 figura «la reconceptualización del desarrollo sostenible [...] para incluir en él un tercer pilar que no estaba formulado de manera expresa en la Conferencia del Río pero que a partir de la Declaración de Copenhague sobre desarrollo social de 1995 empieza a aparecer junto al desarrollo económico y la protección del medio ambiente, el desarrollo social», RODRIGO, A. J., *op. cit.*, p. 32.

de, primero, fomentar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, segundo, desarrollar métodos y herramientas para medir y evaluar los datos e información sobre turismo, tercero, trabajar para mejorar la política de transportes, cuarto, apoyar a las pymes en turismo, quinto, mejorar la formación de los profesionales y, sexto, incrementar las medidas de protección del medio ambiente²³.

La Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002, sobre el *futuro del turismo europeo*, destaca el valor del turismo para el proceso de integración europea e invita a la Comisión a trabajar para consolidar el papel de la UE en el turismo mundial²⁴. En 2003, la Comisión publica otra Comunicación, esta vez relativa a *Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo*, en la que proporciona ya explícitamente una definición de turismo sostenible como ««un turismo viable económica y socialmente y que mantiene sus vínculos con el medio ambiente y la cultura locales [...] Estas tres facetas son interdependientes»»²⁵.

La Comisión destaca la necesidad de que todos los actores, públicos y privados del sector del turismo, trabajen conjuntamente y de que se desarrolle una buena gobernanza. La Comisión identifica también tres retos principales que, en su opinión, deben abordarse. Los dos primeros, el de la estacionalidad y el del transporte, son retos que ocupan la acción de la UE en turismo desde un principio, como ya se ha indicado. El tercer reto, según la Comisión, es el de la individualidad con la que, cada vez más, nos aproximamos al turismo, sin que haya una concienciación general de los problemas que esto supone para la sostenibilidad²⁶. Frente a ello, las propuestas para lograr un turismo sostenible se centran en la calidad en la producción de bienes y servicios, así como, del empleo. Para potenciar la evolución hacia un turismo sostenible se promueven tres objetivos principales: la creación de sistemas de certificación, lo que supone definir indicadores comunes y garantizar la fiabilidad de los datos; la utilización de las nuevas tecnologías; la planificación del territorio y una atención especial a las necesidades de la población local del destino²⁷.

²³ Comunicación de 13 de noviembre de 2001, COM(2001) 665 final. Cabe señalar que el 15 de mayo de 2001 la Comisión había aprobado una Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (COM(2001) 264 final) cuyas propuestas se recogieron en las Conclusiones del Consejo Europeo de Gotemburgo de junio de ese año.

²⁴ Resolución del Consejo de 21 de mayo de 2002 sobre el futuro del turismo europeo (DOCE C 135, de 6/06/2002). Como destaca G. Porras, esta resolución supone un cambio de posición en el seno del Consejo frente a la reticencia existente en algunos Estados miembros para reconocer un mayor protagonismo a la UE en turismo (PORRAS OLALLA, G., «La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea», *Estudios turísticos*, 152, 2002, pp. 22-33).

²⁵ Comunicación de 21 de noviembre de 2003, COM(2003) 716 final, p. 5.

²⁶ *Ibid.*, pp. 6-7.

²⁷ *Ibid.*, pp. 7-8.

En este contexto y con el apoyo del Consejo²⁸, la Comisión publica su Comunicación sobre *Una nueva política turística en la UE: hacia una mayor colaboración en el turismo europeo*, en 2006, en la que se repiten varias de las consideraciones anteriores, pero se hace especial hincapié en el impacto del turismo sobre los recursos y el entorno naturales, los problemas del sobreturismo y la necesidad de un turismo inclusivo²⁹. Esta iniciativa viene seguida de la adopción, en 2007, de la *Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo*³⁰, en la que se destaca el fuerte impacto del turismo en el crecimiento del empleo en la UE, especialmente el empleo juvenil, pero a la vez se evidencia claramente la tensión que el desarrollo del turismo plantea en el entorno natural, cultural y social de los lugares de destino. La dimensión social se presenta así en toda su complejidad dado que se refiere, tanto a la atención a los trabajadores, como al impacto del turismo en las sociedades de destino. En este contexto, la Agenda mantiene las líneas anteriores, profundizando el marco de acción en el apoyo a políticas públicas nacionales que sean adecuadas a la gestión sostenible de los destinos, a la competitividad de las empresas y a la sensibilización de los turistas sobre los retos de la sostenibilidad.

2.2. Los límites de la atribución de competencias explícitas a la Unión Europea en turismo y el objetivo de un turismo sostenible

La atribución explícita de competencias sobre turismo a la UE llega finalmente con el Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009. El turismo se incluye en el listado de competencias del art. 6 TFUE, dentro de las llamadas competencias de apoyo y coordinación de los Estados miembros. El sentido literal de los términos del TFUE, tanto en el art. 6 como en el art. 195, específicamente referido al turismo, indica que las competencias de la UE en turismo son muy limitadas lo que parece condicionar su capacidad para favorecer la consecución de un turismo sostenible. No obstante, como se verá en las próximas páginas, la naturaleza multifacética del turismo y la triple dimensión de la sostenibilidad (económica, social y medioambiental), permiten afirmar que la UE es un sujeto activo en la promoción de un turismo sostenible, si bien su aproximación sigue evolucionando.

Según el art. 6 TFUE, entre otros ámbitos, en turismo:

²⁸ Conclusiones del Consejo de la UE sobre la sostenibilidad del turismo europeo, 18 de abril de 2005.

²⁹ Comunicación de 17 de marzo de 2006, COM(2006) 134 final.

³⁰ Comunicación de 19 de octubre de 2007, COM(2007) 621 final.

[...] la Unión dispondrá de competencias para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros [...] en su finalidad europea.

El art. 195.1 constituye el nuevo Título xxii del TFUE y especifica que:

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 de desarrollo de las empresas en este sector;
- b) propiciar la cooperación entre Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas.

Para conseguir esos objetivos, se reconoce, art.195.2 TFUE, el poder del «Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (para establecer) las medidas específicas [...] con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

Esta referencia explícita a la imposibilidad de adoptar medidas de armonización limita claramente la competencia de la UE para desarrollar una política europea de turismo³¹. Ello parece verse confirmado por el hecho de que una búsqueda en la base de datos de legislación de la UE muestra una escasa utilización de art. 195 TFUE, como base jurídica de normas de derecho derivado. Además, cuando se utiliza, se acompaña de otras disposiciones del tratado porque son actos legislativos que no se refieren exclusivamente al turismo y que se adoptan sobre varias bases jurídicas acumuladas³². Desde nuestra perspectiva,

³¹ Así lo destacaba acertadamente A. M. Moreno Molina, en la conferencia pronunciada en la Universitat de Barcelona el 16 de enero de 2024.

³² Solo 3 Reglamentos se habían adoptado desde 2009 a 2023 con el art. 195 como base jurídica. Dos referidos al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura y una a la Política Marítima Integrada (Reglamento (UE) 2021/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, y por el que se modifica el Reglamento (UE), DO L 247 de 13/7/2021, p. 1-49; Reglamento (UE) núm. 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) núm. 2328/2003, (CE) núm. 861/2006, (CE) núm. 1198/2006 y (CE) núm. 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) núm. 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo DO L 149 de 20.5.2014, p. 1-66 y Reglamento (UE) núm. 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada Texto pertinente a efectos del EEE DO L 321 de 5/12/2011, p. 1-10). Además el art. 195 TFUE se incluye también como base jurídica de la 2014/390/UE: Decisión del Consejo, de 23 de junio de 2014, relativa a la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE en relación con la modificación del Protocolo 31 del Acuerdo EEE sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades, DO L 184

interesa destacar que la mayoría de los actos de derecho derivado, que incluyen el 195 TFUE como base jurídica, tienen precisamente por objeto actividades relacionadas con el turismo costero y marítimo.

La sostenibilidad no se menciona explícitamente en las disposiciones del Tratado sobre turismo, pero las competencias de la UE deben ejercerse de conformidad con sus objetivos generales y el art. 3 TUE prevé que la UE «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa» incluyendo en esta noción una dimensión económica, social y medioambiental³³. El desarrollo sostenible es pues un objetivo que debe inspirar todas las políticas de la UE.

De hecho, desde el Tratado de Maastricht y la implementación del *V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente. Hacia un desarrollo sostenible*, adoptados ambos en 1992, se reconoce explícitamente la necesidad de integrar las cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible en el resto de las políticas de la UE³⁴. El turismo es precisamente uno de los sectores definidos para evaluar los avances del Programa y ello pese a que, como la Comisión europea reconocía, no era una materia sobre la que se hubieran conferido competencias a la UE. Pero, según destacaba la propia Comisión, el turismo «como actividad económica interfiere en muchas políticas comunitarias diferentes, en las cuales influye y por las que, a su vez, es influenciado» y de este modo es un ámbito muy relevante en el objetivo del desarrollo sostenible³⁵. Además, el turismo es una de esas actividades:

del sector privado que depende directamente de la calidad de los recursos naturales [...] En estas condiciones, es fundamental establecer límites claros a la presión sobre los recursos naturales para asegurar que esos recursos tienen tiempo de recuperarse y mantener su productividad a largo plazo³⁶.

de 25/6/2014, p. 16-17 y del Reglamento (UE) núm. 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece un Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión núm. 1639/2006/CE Texto pertinente a efectos del EEE, DO L 347 de 20/12/2013, p. 33-49.

³³ El art. 3.3 TUE indica que este desarrollo sostenible de Europa estará basado en «un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado, altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente».

³⁴ El Informe provisional de aplicación del Programa se refiere a un nuevo enfoque en las políticas de la UE que comporta la integración de los temas de medio ambiente y desarrollo sostenible. Véase la Comunicación de la Comisión. Revisión del Programa de política y acción de la Comunidad Europea en relación con el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible. «Hacia un desarrollo sostenible», de 30 de noviembre de 1994, COM(94) 453 final.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Revisión de la política medioambiental 2003. Consolidar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible*, de 3 de diciembre de 2003, COM(2003) 745final.

Como se desprende del análisis realizado en el apartado anterior, todas estas consideraciones influyeron en la progresiva atención del derecho de la UE al turismo y, en buena medida, contribuyeron a su inclusión como nuevo título competencial en el Tratado de Lisboa³⁷.

La apuesta de la Comisión por el crecimiento del turismo es nuevamente clara en la comunicación titulada *Europa primer destino turístico mundial*, que se publica en 2010 ya con el Tratado de Lisboa en vigor³⁸. Como se indica en la introducción, esta Comunicación pretende responder a la situación de crisis en el sector provocada por la crisis económica y financiera de 2008 y por los efectos de la erupción del volcán Eyjafjöll en el transporte aéreo. La Comisión reconoce la importancia cada vez mayor del turismo en la economía de la UE, reiterando su interés en seguir trabajando para mejorar la competitividad del sector y promover su «crecimiento sostenible».

Ahora bien, el documento también reconoce la persistencia de los problemas y plantea la necesidad de nuevas acciones. Se mantiene el objetivo de un desarrollo del turismo que sea sostenible, que además sea responsable y de calidad, para consolidar la imagen de Europa como destino de turismo sostenible, maximizando el potencial de las políticas de la UE y su apoyo financiero al desarrollo del turismo. Entre las acciones previstas, se anuncia la intención de proponer una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible. La promoción del turismo se presenta como:

[...] catalizador del desarrollo económico [...] para muchas zonas costeras, en las que el declive de las actividades económicas relacionadas con la pesca y la construcción naval, en particular, ha dado lugar a la reducción de los ingresos y al aumento del desempleo³⁹.

A este objetivo responde también la Comunicación *Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo*, publicada en 2014⁴⁰. La Comisión afirma en ella que el objetivo de la estrategia es contribuir a la consecución de un desarrollo sostenible del turismo en las zonas donde esta actividad tiene mayor incidencia, esto es, las islas y las regiones costeras. La estrategia contiene apartados separados para la definición de los objetivos de estimular el rendimiento y la competitividad, fomentar las capacidades y

³⁷ Como señalan Estol y Font, «the establishment of a European tourism policy has not followed the traditional path of other European policies [...] It responded to the creation of the Internal Market as a first step and then to the introduction of the principles of sustainable development, improved employment and growth» (ESTOL, J. y FONT, X, «European tourism...», *op. cit.*, p. 241).

³⁸ Comunicación de 30 de junio de 2010, COM(2010) 352 final.

³⁹ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁰ Comunicación de 20 de febrero de 2014, COM(2014) 86 final.

la innovación y reforzar la sostenibilidad. En relación con este último objetivo, se incluyen cuestiones como la protección ambiental, la calidad del agua, la necesidad de planificación y ordenación del espacio, a través de la cooperación entre los actores públicos y privados, y el desarrollo de los sistemas de etiquetado ecológico y certificación⁴¹. La Comisión propone también la diversificación del turismo costero hacia nuevas zonas y actividades, poniendo el acento de la sostenibilidad en la innovación y la calidad de los servicios.

La adopción del Pacto Verde Europeo coloca la promoción del Desarrollo sostenible en el centro del programa de trabajo de la UE⁴². Las tres últimas aportaciones, a destacar en este análisis de la evolución que ha tenido la aproximación de la UE al turismo sostenible, deben situarse en este contexto. Se trata de la *Agenda Europea para el Turismo 2030*, aprobada por el Consejo de la Unión en 2022⁴³, el *Itinerario de transición ecológica y digital para el turismo*, publicado también en 2022⁴⁴ y la Declaración del Consejo de la Unión Europea sobre *El camino hacia la sostenibilidad social del turismo en la UE*, adoptada por el Consejo informal de ministros de Turismo de Palma de Mallorca en octubre de 2023. Estos tres documentos destacan la relevancia de la transición digital para conseguir un desarrollo sostenible del turismo, así como, la necesidad de una estrecha cooperación entre los actores públicos y privados implicados en el sector. Por lo demás, si el Pacto Verde pone el foco principalmente en los aspectos medioambientales de la sostenibilidad y, por tanto, se potencia la acción de la UE a este respecto sobre la base de diferentes títulos competenciales, la acción para un turismo sostenible mantiene un enfoque más amplio.

La *Agenda Europea para el Turismo 2030*, adoptada sobre la base de los artículos 6 y 195 del TFUE, reconoce la «determinación de promover el turismo sostenible, teniendo en cuenta todas las dimensiones clave de la sostenibilidad económica, medioambiental, cultural y social, en respuesta, entre otros factores, al cambio climático y a la pérdida de biodiversidad, de conformidad con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y su compromiso de apoyar un turismo que cree empleo sostenible y promueva la cultura, los productos y los servicios locales⁴⁵».

El *Itinerario*, por un lado, pone de manifiesto la necesidad de apoyar al sector para enfrentar los retos de la doble transición que exige

⁴¹ *Ibid.*, p. 6.

⁴² Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019, COM(2019) 640 final.

⁴³ Conclusiones del Consejo de la Unión, 1 de diciembre de 2022, doc. 14683/22 + COR1.

⁴⁴ El turismo es el primer sector industrial sobre el que se elabora este itinerario a partir de un diálogo con todas las partes implicadas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_850.

⁴⁵ Conclusiones del Consejo, párr. 3.

la sostenibilidad del turismo, y por otro lado, identifica toda una serie de medidas que es necesario adoptar para crear un marco normativo adecuado para esta transición⁴⁶.

Finalmente, la prioridad que la Presidencia española concedía al turismo, como instrumento que permite, por un lado, «optimizar la riqueza que el turismo deja en el territorio» y, por otro lado, que ese impacto positivo ayude a «mejorar la convivencia entre turistas y residentes»⁴⁷, facilitó la celebración del Consejo informal de octubre de 2023. Esta reunión concluye señalando que es preciso «garantizar que Europa apoye su acción hacia un nuevo modelo sostenible de turismo, más ecológico, digital, inclusivo, resiliente y con capacidad de respuesta para hacer frente a los retos venideros⁴⁸».

Con todo, las limitaciones que comportan los términos del art. 195 TFUE han llevado al Parlamento Europeo a señalar que, teniendo en cuenta la incidencia del turismo en la economía de la UE, sería conveniente una modificación que situara esta materia entre las competencias compartidas⁴⁹. Además, el Parlamento pide también la elaboración de «una estrategia de la Unión para un turismo sostenible en consonancia con la Agenda Digital, el Pacto Verde y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, sustituyendo la estrategia de 2010⁵⁰».

El objetivo del turismo sostenible se presenta, para el Parlamento Europeo, como una prioridad en la acción de la UE debiendo reforzarse sus poderes al efecto. Ahora bien, la firme propuesta del Parlamento Europeo se ha visto condicionada por la ralentización de los debates en torno a una posible nueva reforma de los Tratados debido, entre otras cuestiones, a las diferencias entre las posiciones de los Estados miembros en torno al contenido de la misma.

En este contexto, resulta de interés analizar a continuación, a través de qué instrumentos y títulos competencias actúa la UE para promover un turismo costero y marítimo sostenible en el Mediterráneo.

⁴⁶ El itinerario se refiere a la regulación de los alquileres de corta duración, los viajes multimodales, la implementación de las medidas de protección del entorno, la mejora en la recopilación de datos, elaboración de indicadores y estadísticas y el desarrollo de las estructuras de cooperación y gobernanza en turismo.

⁴⁷ Así se indica en la página web de la Presidencia española del Consejo de la UE disponible en <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/reunion-informal-ministerial-turismo-ue-palma-de-mallorca-31-octubre>.

⁴⁸ El texto completo de la Declaración puede consultarse en <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/okmbuinx/declaraci%C3%B3n-de-palma.pdf>.

⁴⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 25 de marzo de 2021, sobre la definición de una estrategia de la Unión en materia de turismo sostenible, *DOUE* C núm. 494, de 8/12/2021, pár. 17.

⁵⁰ *Ibid.*, pár. 20.

3. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UN TURISMO SOSTENIBLE EN EL MEDITERRÁNEO

La relevancia económica del turismo costero y marítimo en la UE es ampliamente reconocida en el marco de la Economía azul⁵¹. En este contexto, la aproximación de la UE al turismo sigue una evolución paralela a la examinada en el apartado anterior que, a su vez, también se corresponde con la que se produce en la Economía azul⁵².

Se parte del valor del turismo costero y marítimo como instrumento de desarrollo económico que, por tanto, hay que apoyar y promover⁵³. Junto a ello, se incluyen como objetivos, de la acción de la UE el carácter sostenible, responsable y accesible del turismo. Desde esta perspectiva, la Comisión Europea ha señalado la necesidad de concienciar al sector y, en particular, a los turistas sobre los problemas de la sostenibilidad, trabajando por mejorar la calidad de los productos y servicios⁵⁴. Los informes sobre Economía azul, que anualmente publica la UE, destacan también la necesidad de trabajar para un turismo sostenible a partir de la planificación del territorio y de la cooperación entre los diferentes actores implicados⁵⁵.

⁵¹ El turismo costero ha sido desde un principio reconocido como uno de los sectores establecidos y el turismo marítimo como uno de los emergentes. (Comunicación de la Comisión *Crecimiento azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible*, 13 de septiembre de 2012, COM(2012) 494 final, pp. 8-15).

⁵² Así, frente a las críticas en torno a la sostenibilidad de la Estrategia de Crecimiento azul, la Comisión aprobó una nueva Comunicación en 2021 sobre un *Nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE Transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible*, 17 de mayo de 2021, COM(2021) 240 final. Como señala M. Hadjimichael la estrategia de crecimiento azul, desconoce los límites naturales al crecimiento económico y, frente a ello, pone precisamente, como ejemplo de buenas prácticas para la sostenibilidad, los debates y trabajos para coordinar los intereses de los diferentes actores en el turismo. Véase HADJIMICHAEL, M., «A call for a blue degrowth: Unravelling the European Union's fisheries and maritime policies», *Marine Policy*, núm. 94, 2018, p. 162.

⁵³ Comunicación de la Comisión *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, 10 de octubre de 2007, COM(2007) 575 final, p. 13. En la *Agenda para un turismo europeo sostenible y competitivo*, la Comisión mostraba su interés por la diversificación del turismo costero y el desarrollo del turismo marítimo, prestando especial atención a su impacto sobre el entorno costero con la construcción de «instalaciones portuarias, los puertos deportivos y otras industrias marítimas, así como los aspectos relativos a la competencia entre los usos terrestres y marítimos en zonas costeras», *op. cit.*, p. 11.

⁵⁴ En su Comunicación de 1995 sobre *Uso prudente y conservación de las zonas húmedas*, la Comisión se refiere a la necesidad de buscar un turismo «que tienen por finalidad obtener productos especiales de gran calidad ecológica pueden producir ingresos económicos más sostenibles», véase la Comunicación de 29 de mayo de 1995, COM(95) 189 final, p. 32.

⁵⁵ HUICI SANCHO, L., «El impacto del turismo en el entorno marítimo de la Unión Europea en un contexto de transición ecológica y digital» in Oanta, G. (Dir.) *Los derechos humanos en el mar ante los desafíos de la transición ecológica y digital*, JMB, Barcelona, 2023, pp. 105-134.

En el Mediterráneo, el turismo se presenta como una industria clave para la sostenibilidad y ello desde todas las perspectivas posibles. Por un lado, el turismo es esencial en la economía de la zona. El turismo genera empleos, incrementa infraestructuras y es, en definitiva, fuente de riqueza⁵⁶. Por otro lado, el turismo es una amenaza para un entorno muy frágil⁵⁷. La gran afluencia de turistas comporta importantes riesgos para el medio ambiente y para la población local⁵⁸. El sobreturismo y la estacionalidad aparecen como retos fundamentales para la sostenibilidad del turismo en el Mediterráneo⁵⁹. Aunque es posible que en los próximos años la afluencia de turistas descienda durante la temporada estival, como consecuencia del aumento de temperaturas, fruto del Cambio climático, esto puede verse compensando y superado, según varios autores, por un crecimiento importante en otras épocas del año, por lo que sigue siendo un riesgo en un contexto de recursos limitados⁶⁰.

Además, la sostenibilidad en el Mediterráneo requiere también de la cooperación de la UE con los Estados vecinos. En la Comunicación conjunta del Alto Representante de la Unión para asuntos exteriores y de seguridad y de la Comisión europea sobre una *Asociación renovada con los países vecinos meridionales Una nueva Agenda para el Mediterráneo*, publicada en 2021, se destaca que «ayudar al desarrollo de un turismo sostenible» es uno de los puntos de acción para apoyar

⁵⁶ Según señalaba la Comisión Europea en 2020, «más de la mitad de los establecimientos de alojamiento turístico de la Unión (51,7 por 100) se encuentran en zonas costeras y el 30 por 100 de las pernoctaciones de los europeos tienen lugar en complejos turísticos de playa» (Comunicación de la Comisión *El turismo y el transporte en 2020 y en adelante*, de 13 de mayo de 2020, COM 2020(550) final, p. 1). Según los informes de la UNWTO el Mediterráneo concentra la mayor parte de este turismo costero y marítimo (UNWTO, *World tourism barometer*, Vol. 22, Issue 1, enero, 2024, p. 3).

⁵⁷ Comunicación de la Comisión *Establecer una estrategia medioambiental para el Mediterráneo*, Bruselas, 5 de septiembre 2006, COM(2006)475 Final.

⁵⁸ En su Comunicación sobre *Uso prudente y conservación de las zonas húmedas*, la Comisión destacaba, en mayo de 1995, la amenaza que suponía «el enorme aumento de la población en las zonas costeras europeas de turismo a gran escala, especialmente en la región mediterránea» y advertía «va a ser extremadamente difícil, desde el punto de vista tanto físico como económico, satisfacer la demanda de agua y las necesidades de tratamiento de aguas residuales de tantas personas, especialmente durante los meses de verano. Por tanto, el turismo de masas no debe considerarse una panacea para las regiones mediterráneas afectadas por el declive industrial», *Comunicación de la Comisión* de 29 de mayo de 1995, COM(95) 189 final, p. 19.

⁵⁹ PEETERS, P.; GÖSSLING, S.; KLIJS, J.; MILANO, C.; NOVELLI, M.; DIJKMANS, C.; EIJGE-LAAR, E.; HARTMAN, S.; HESLINGA, J.; ISAAC, R.; MITAS, O.; MORETTI, S.; NAWIJN, J.; PAPP, B. y POSTMA, A., 2018, *Research for TRAN Committee – Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, EU, Brussels, 2018. Según este informe, el sobreturismo es aquella situación en la que «*the impact of tourism, at certain times and in certain locations, exceeds physical, ecological, social, economic, psychological, and/or political capacity thresholds*», *op. cit.*, p. 22.

⁶⁰ MATEI, N.A.; GARCÍA-LEÓN, D.; DOSIO, A.; BATISTA E SILVA, F.; RIBEIRO BARRANCO, R. y CÍSCAR MARTÍNEZ, J.C, *Regional impact of Climate Change on European tourism demand*, a Technical report by the Joint Research Centre (JRC), European Commission, EU, 2023, p. 23.

a «economías integradoras, resilientes, sostenibles y conectadas»⁶¹. En un contexto de retos crecientes en estas relaciones, de gobernanza, socioeconómicos, climáticos, medioambientales y de seguridad, el turismo sostenible se presenta como un ámbito de interés mutuo en el que actuar eficazmente, entre otras cuestiones, sobre los efectos de la contaminación atmosférica, en las zonas costeras, que «tiene repercusiones significativas en la salud, el medio ambiente y las actividades económicas relacionadas con el mar»⁶². La Comunicación hace referencia a los marcos regionales de cooperación existentes, pero será preciso lograr consensos en un contexto de intereses que pueden ser también contrapuestos por la competitividad entre los destinos.

En definitiva, el Mediterráneo está sometido a una gran presión antropogénica, por lo que la promoción de un turismo sostenible es un instrumento clave para garantizar la sostenibilidad de la región en su conjunto. Es interesante analizar algunos de los instrumentos principales que la UE ha adoptado para enfrentar este reto, tanto en su labor normativa y de promoción, como en la función de control del cumplimiento del derecho de la UE que corresponde a la Comisión y, por supuesto, al Tribunal de Justicia de la UE.

3.1. La incidencia del derecho de la UE en la promoción de un turismo sostenible para proteger el Mediterráneo

El Informe final del Grupo de expertos sobre Turismo Sostenible, creado por la Comisión en 2004, identificaba varios ámbitos de acción importantes. El grupo destacaba el valor de los Informes estratégicos de impacto ambiental, la elaboración de indicadores que permitan valorar la sostenibilidad, así como la recopilación de datos fiables, el apoyo a las autoridades competentes en la planificación de la ordenación del territorio y la promoción de la sostenibilidad entre los actores implicados⁶³. Igualmente, el ya citado *Itinerario de transición ecológica y digital para el turismo*, publicado en 2022, insiste en la necesidad de mejorar las estadísticas y los indicadores de turismo, la cooperación en la gobernanza de los destinos turísticos; la movilidad sostenible; el apoyo a las empresas; la regulación de los alquileres de corta duración; la mejora de la información disponible en internet sobre la oferta turística; el fomento del trabajo colaborativo, del trabajo en red y la difusión de buenas prácticas; y la innovación e investigación sobre un turismo circular respetuoso con el clima⁶⁴.

⁶¹ Comunicación de 9.2.2021, JOIN (2021) 2 final, p. 13.

⁶² *Ibid.*, p. 1 y 22.

⁶³ *Action for more Sustainable European Tourism. Report of the Tourism Sustainability Group*, febrero 2007.

⁶⁴ *Itinerario de transición para el turismo*, op. cit.

La promoción del turismo sostenible requiere pues de una labor normativa importante que, como ya hemos señalado, la UE desarrolla sobre la base de diferentes títulos de competencias y a través de medidas de muy distinta naturaleza. A continuación, se examinan algunas de las principales en los ámbitos señalados.

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de 27 de junio, incluye el turismo entre los ámbitos de los planes, de las autoridades nacionales, regionales o locales que deben ser objeto de evaluación⁶⁵. La Directiva exige que los Estados miembros realicen una evaluación ambiental, antes de la aprobación del plan, y que se prevean la participación y consultas públicas⁶⁶. La evaluación del impacto ambiental deberá tener en cuenta los posibles efectos y también la existencia de alternativas que tuvieran una menor afectación. El Anexo I de la Directiva contiene algunas indicaciones sobre los aspectos que deben abordarse en el Informe medioambiental. Desde la perspectiva del turismo sostenible, reviste especial interés el párrafo f), según el cual, el informe incluirá:

[...] los probables efectos [...] significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio cultural incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores⁶⁷.

En relación con la planificación, es interesante también destacar que la consecución de un turismo sostenible es uno de los objetivos que los Estados miembros pueden incluir en sus planes de ordenación del espacio marítimo, según la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo⁶⁸. La ordenación del espacio marino se considera un pilar estratégico de la Política Marítima Integrada de la UE que debe permitir enfrentar los retos que se derivan de una creciente utilización de los recursos, que proporcionan estos espacios, por diferentes sectores de actividad⁶⁹. En este contexto, cabe destacar que el turismo y el ocio son también elementos a tener en cuenta en la evaluación inicial de las aguas marinas, que los Estados miembros deben

⁶⁵ Art. 2 y 3 de la Directiva, DO L 197, de 21.2.2001.

⁶⁶ Art. 5 y 6 de la Directiva, *Ibid*.

⁶⁷ *Doc. cit.*, p. 36.

⁶⁸ Art. 3, 4 y 5 de la Directiva, DO L 257, 28.8.201.

⁶⁹ En este sentido, M. Papageorgiou destacaba en 2016 que el turismo costero y marítimo se beneficiaría particularmente de esta planificación (PAPAGEORGIOU, M., «Coastal and marine tourism: A challenging factor in Marine Spatial Planning», *Ocean & Coastal Management*, 2016, núm. 129, pp.44-48).

realizar de conformidad con la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, y en la definición sus objetivos medioambientales y programas de seguimiento⁷⁰. En este sentido, algunos autores proponen implementar una especie de informe de impacto turístico en el entorno costero y marítimo⁷¹.

Otro instrumento relevante para poder controlar el impacto del turismo sobre el entorno es la Directiva 2011/92/UE, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente⁷². Esta norma tiene por objeto controlar los efectos que sobre el medio ambiente puedan tener trabajos de construcción, obras, instalaciones u otras intervenciones en el medio o paisaje natural. Estos proyectos deberán ser sometidos a evaluación antes de su aprobación por la autoridad competente. Nuevamente la evaluación de impacto ambiental debe incluir «los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores: a) el ser humano, la fauna y la flora; b) el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje; c) los bienes materiales y el patrimonio cultural; y d) la interacción entre los factores contemplados en las letras a), b) y c)⁷³.

El Anexo II de la Directiva incluye los proyectos en turismo y actividades recreativas dentro del ámbito de aplicación de esta norma⁷⁴ y las zonas costeras se consideran áreas geográficas de sensibilidad ambiental⁷⁵.

Finalmente, en relación con esta serie de medidas de derecho de la UE que, al tener por objetivo la protección del entorno medioambiental, influyen en el desarrollo de un turismo sostenible, cabe destacar también la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres⁷⁶, la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre, relativa a la conservación de las

⁷⁰ Art. 8, 9 y 10 y Anexo III de la Directiva marco sobre la estrategia marina, DO L 164 de 25.6.2008.

⁷¹ TERRA, M. MACHADO, J., DE ANDRES, M., *op. cit.*, p. 11.

⁷² DO L 26, de 28.1.2012. Esta es la última versión codificada de esta norma que ha sido modificada en diversas ocasiones desde la primera Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente que ya incluía referencias explícitas a los proyectos relativos a equipamientos turísticos como hoteles y puertos deportivos.

⁷³ Art. 3 de la Directiva, *op. cit.*

⁷⁴ Dentro de estos se incluyen a) pistas de esquí, remontes y teleféricos y construcciones asociadas; b) puertos deportivos; c) urbanizaciones turísticas y complejos hoteleros fuera de las zonas urbanas, y construcciones asociadas; d) campamentos permanentes para tiendas de campaña o caravanas; y e) parques temáticos.

⁷⁵ Anexo III en relación con el art. 4.3 de la Directiva relativo a los criterios de selección de los proyectos que deben ser objeto de evaluación.

⁷⁶ DO L 206, de 22.7.1992.

aves silvestres⁷⁷, y la Directiva 2006/7/CE, de 15 de febrero, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE⁷⁸. La primera prevé la creación de la red de espacios Natura 2000 que merecen una especial protección. La segunda también contiene obligaciones en relación a la protección de las *zonas geográficas terrestres o marítimas* necesarias para la supervivencia de las especies protegidas. Ambas normas exigen pues de los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para conseguir estos objetivos y tienen un gran impacto en el Mediterráneo⁷⁹. Igualmente, la Directiva sobre la gestión de la calidad de las aguas de baño, que también se adopta como instrumento de protección medioambiental y que forma parte de un conjunto de medidas para evitar la contaminación de las aguas, permite establecer los criterios de calidad del agua y, en base a ello, calificar su estado en una escala que reconoce diferentes niveles entre el «excelente» y el «insuficiente»⁸⁰. Se trata de un instrumento que, por su contenido, es fundamental para el turismo y que ha permitido mantener y mejorar la calidad de las aguas de baño en el Mediterráneo⁸¹.

Otro ámbito en el que la UE ha desarrollado también una importante labor normativa es el de las estadísticas sobre turismo y el de los indicadores de turismo sostenible. Disponer de datos precisos, fiables y comparables en todos los Estados miembros fue una de las primeras preocupaciones de las instituciones europeas en relación con el turismo. El Reglamento (UE) 692/2011, relativo a las estadísticas europeas sobre el turismo, establece un marco armonizado que debe permitir disponer de información sobre la oferta y demanda turísticas en todos los Estados miembros⁸². Según destaca el Informe de la Comisión relativo a la aplicación del Reglamento, este instrumento debería, por un lado, permitir una respuesta adecuada a las necesidades del sector, proporcionando un conocimiento suficiente sobre las nuevas tendencias del turismo, y por otro lado, «valorar la importancia macroeconómica

⁷⁷ DO L 20, de 26.1.2010.

⁷⁸ DO L 64 de 4.3.2006.

⁷⁹ Según se indica en el Informe Natura 2000 en la región mediterránea, «casi la mitad de las plantas y de los animales enumerados en la Directiva Hábitats están presentes en la región mediterránea [...] Dentro de la región mediterránea existen en total 2 928 lugares de importancia comunitaria (LIC) según la Directiva Hábitats, y otras 999 zonas de protección especial (ZPE) según la Directiva Aves. A menudo existe un solapamiento considerable entre algunos LIC y algunas ZPE, y por tanto las cifras no son acumulativas. Sin embargo, se estima que en conjunto abarcan alrededor del 20 por 100 del total de la superficie terrestre de esta región», Kerstin Sundseth, Ecosystems Ltd, Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, Bruselas, 2010, p. 6.

⁸⁰ Art. 5 de la Directiva.

⁸¹ Véase el informe sobre calidad de las aguas de baño en www.eea.europa.eu/publications/bathing-water-quality-in-2021/european-bathing-water-quality-in-2021 (consultado en septiembre de 2023).

⁸² DO L 192, de 22 de julio de 2011.

del turismo y su impacto en el medio ambiente»⁸³. En este punto, la Agencia Europea del Medio Ambiente ha promovido la elaboración de indicadores comunes, que permitan unificar criterios en la configuración de un turismo sostenible, y permitan disponer de datos unificados para toda la UE⁸⁴.

Sin embargo, siguen planteándose problemas en la obtención de datos completos y comparables. En particular en relación con los datos sobre la capacidad y ocupación de alojamientos turísticos las dificultades son crecientes por la falta de control sobre las estancias en alquileres de corta duración que son una forma creciente de alojamiento de las estancias de turistas⁸⁵.

Finalmente, cabe hacer referencia a los programas de la UE tendentes a la promoción del turismo sostenible a través de la influencia en los actores del sector. A este respecto, es preciso señalar que el carácter multidimensional del turismo permite a la UE influir en el sector a través de muy diferentes medidas y programas. Cabe destacar, por ejemplo, la inclusión de las organizaciones turísticas en el sistema europeo de gestión y auditoría medioambientales (EMAS)⁸⁶, así como, el acceso de los alojamientos turísticos a la etiqueta ecológica europea⁸⁷. Ambas medidas están relacionadas puesto que la participación en el EMAS es uno de los criterios a considerar en la concesión de la etiqueta ecológica y comporta toda una serie de obligaciones de gestión

⁸³ COM(2016) 489 final, p. 6.

⁸⁴ VV.AA., *Report on feasibility for regular assessment of environmental impacts and sustainable tourism in Europe*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Universidad de Málaga, diciembre 2014.

⁸⁵ COM(2016) 489 final, *op. cit.*, p. 7. La propuesta de Reglamento sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, pretende superar estas dificultades. COM(2022) 571 final, Bruselas, 7 de noviembre de 2022.

⁸⁶ Reglamento (CE) 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), (DO L 342, 22/12/2009, p. 1) y la Decisión 2016/611 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, relativa al documento de referencia sobre las mejores prácticas de gestión ambiental, los indicadores sectoriales de comportamiento ambiental y los parámetros comparativos de excelencia para el sector turístico en el marco del Reglamento (CE) 1221/2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), DO L104, 20/04/2016, p. 27.

⁸⁷ Decisión (UE) 2017/175 de la Comisión, de 25 de enero, relativa al establecimiento de los criterios de la etiqueta ecológica de la UE para el alojamiento turístico (DO L 28, 2.2.2017, p. 9-43), y modificada por la Decisión (UE) 2023/705 de la Comisión de 29 de marzo, que modifica las Decisiones (UE) 2017/175 y (UE) 2018/680 en lo referente a los requisitos de eficiencia energética aplicables a la *etiqueta ecológica* de la UE para los servicios de alojamiento turístico y de limpieza de interiores por lo que respecta a determinados productos relacionados con la energía (DO L 92, 30.3.2023, pp. 19-26) y la Decisión (UE) 2021/1845 de la Comisión, de 20 de octubre, por la que se modifica la Decisión (UE) 2017/175 en lo que respecta al período de validez de los criterios de la *etiqueta ecológica* de la UE para el alojamiento turístico y de los requisitos de evaluación y verificación correspondientes (DO L 376, 22/10/2021, pp. 1-2).

ambiental y auditoria para las organizaciones registradas. El EMAS es un instrumento «del Plan de acción sobre consumo y producción sostenible», pero depende de la decisión voluntaria de la organización turística de registrarse⁸⁸. La concesión de la etiqueta se somete a una serie de criterios de gestión del negocio, uso eficiente de agua y energía, prevención y tratamiento de los residuos y aguas residuales, y otros criterios relativos a la salud (como la prohibición de fumar) o al transporte⁸⁹.

La UE también promueve el turismo sostenible a través de programas marco de desarrollo regional, para los Estados miembros y también de cooperación con terceros Estados. Entre otras iniciativas, cabe citar el instrumento financiero LIFE, para contribuir a la aplicación de las medidas de protección del medio ambiente que incluye el turismo en su ámbito de aplicación; o los programas KALEIDOSCOPE, que promueve actividades culturales, RAPHAEL, para la valorización del patrimonio cultural europeo; o programas centrados en el Mediterráneo, como los programas MEDA, Interreg Euro-MED, que promueven la cooperación regional para el desarrollo sostenible, o EUROMED HERITAGE. También deben mencionarse los proyectos desarrollados en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad⁹⁰. A través de todos estos instrumentos y programas la UE incentiva la cooperación entre las autoridades competentes, a nivel nacional, regional o local, las empresas del sector y otros actores interesados (por ejemplo: ONG, centros de investigación, universidades), para mejorar la gobernanza del turismo y profundizar el conocimiento de los retos que plantea su sostenibilidad. Estos programas se caracterizan por exigir la cooperación entre diferentes tipos de actores e implicar agentes de diferentes Estados mediterráneos, miembros y no miembros de la UE.

En definitiva, la UE incide en el desarrollo de un turismo sostenible en el Mediterráneo a partir de diferentes títulos competenciales e instrumentos. No obstante, como se verá a continuación, esta intensa labor no se traduce siempre en resultados suficientemente eficaces y, en ocasiones, es necesaria una mayor coordinación para evitar solapamientos⁹¹.

⁸⁸ Decisión 2016/611, *op. cit.*

⁸⁹ Marco General del Anexo de la Decisión (UE) 2017/175, *op. cit.*

⁹⁰ Sobre el impacto de este tipo de proyectos en el turismo sostenible en el Mediterráneo y los retos todavía pendientes véase el Informe *State of Play of tourism in the Mediterranean. A roadmap for a Greener, Inclusive & resilient tourism in the Mediterranean*, noviembre de 2022, UNEP-MAP.

⁹¹ Para una visión sobre los múltiples proyectos relacionados con el turismo sostenible en el Mediterráneo y la necesidad de coordinación para evitar solapamientos y mejorar la eficacia Véase <https://interreg-euro-med.eu/en/multiprogramme-sustainable-tourism/> (consultado el 30 de septiembre de 2023).

3.2. El turismo sostenible en el Mediterráneo: una aproximación a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el impacto del derecho europeo en el turismo en múltiples ocasiones. Cabe destacar su jurisprudencia garantizando el derecho de libre circulación de los turistas desde 1984, en tanto que beneficiarios de la libre prestación de servicios⁹². Precisamente, los asuntos que dieron lugar a esta jurisprudencia se referían a turistas que se encontraban en diferentes Estados miembros mediterráneos (Francia, Italia, Grecia,...). Son muchas las Sentencias del Tribunal que inciden en la sostenibilidad en el Mediterráneo y de forma más o menos directa en el turismo sostenible. Principalmente, se trata de casos por incumplimiento de las normas de derecho de la UE en el ámbito de la protección del medio ambiente. Centramos este apartado en cinco sentencias, tres referidas a Grecia, cuya relación con actividades turísticas es directamente abordada en el caso, y dos contra España en las que también puede establecerse la relación.

Interesa particularmente analizar las sentencias del Tribunal en relación con tres recursos que la Comisión Europea ha presentado contra Grecia, por incumplir la Directiva 92/43, comentada antes, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Los dos primeros casos se plantean en relación con la falta de medidas suficientes, para cumplir las obligaciones que derivan de la Directiva, en relación con las áreas geográficas del territorio griego de reproducción y hábitat de la tortuga marina *Caretta caretta*, que es una especie incluida en la lista del Anexo IV, letra a), de la Directiva, esto es de las que merecen una especial protección. Todas las zonas afectadas se encuentran incluidas en la red Natura 2000. El tercer caso se refiere a un recurso por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva en relación con la lista de territorios incluidos en su ámbito de aplicación por la Decisión de la Comisión 2006/613/CE, de 19 de julio, relativa a la lista de sitios de importancia comunitaria para la región biogeográfica mediterránea⁹³.

La primera de las sentencias es la pronunciada en el Asunto C-103/00⁹⁴. En su escrito de demanda, del 17 de marzo de 2000, la Comisión considera que Grecia ha incumplido sus obligaciones de conformidad con la Directiva 92/43:

⁹² Véase, entre otras, las STJUE 286/82 y 26/83, de 31 de enero de 1984, G. Luisi y H. G. Carbone c. Ministerio del Tesoro, ECLI:EU:C:1984:35; STJUE 186/87, de 2 de febrero de 1989, W. Cowan c. Trésor Public, ECLI:EU:C:1989:47; STJUE C-274/96, de 24 de noviembre de 1998, Horst Otto Bickel, Ulrich Franz, ECLI:EU:C:1998:115; STJUE C-348/96, de 19 de enero de 1999, Donatella Calfa, ECLI:EU:C:1999:6.

⁹³ DO L 259, de 21.9.2006.

⁹⁴ STJUE C-103/00, de 30 de enero de 2002, ECLI:EU:C:2002:60.

[...] al no haber adoptado y, subsidiariamente, al no haber comunicado a la Comisión, en el plazo señalado, las medidas necesarias para establecer y aplicar un sistema eficaz de protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta* en Zante (Grecia) con el fin de evitar cualquier perturbación de esta especie durante el período de reproducción, así como cualquier actividad que pueda dañar o destruir sus áreas de reproducción⁹⁵.

Ante repetidas denuncias de ONG locales, una delegación de la Comisión comprobó, in situ, la ausencia de medidas efectivas de protección en los lugares de desove de la especie en diversas playas de la isla griega de Zante. Se observó el desarrollo de diversas actividades de turismo costero y marítimo en esos espacios que debían protegerse, sin que hubiera ninguna señalización ni medida que las impidiera o restringiera. Aunque las autoridades griegas comunicaron y adoptaron algunas medidas tras los primeros requerimientos de la Comisión, una segunda misión al lugar permitió comprobar que seguían produciéndose muchas irregularidades en la utilización de estos espacios para fines de turismo y ocio. En todo caso, el Tribunal estimó que Grecia había incumplido sus obligaciones de conformidad con la Directiva y condenó a este Estado por incumplimiento.

A raíz de la sentencia, la Comisión Europea realizó nuevas visitas a la zona para comprobar si Grecia cumplía con sus obligaciones. En la visita de septiembre de 2002, aunque se notaron progresos, la Comisión consideró que estos no eran suficientes⁹⁶. En septiembre de 2003, no obstante, se identificaron más progresos con la implantación del Parque marítimo nacional de Zante y la colaboración de las autoridades locales, excepto en una de las playas afectadas. La Comisión destaca que, además de las normas aprobadas por el Estado, se apoya el establecimiento y desarrollo del Parque con financiación en el marco del programa LIFE⁹⁷.

En el segundo caso, Asunto C-504/14, la Comisión considera nuevamente que Grecia ha incumplido sus obligaciones de conformidad con la Directiva 92/43/CE:

[...] en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO 2006, L 363, p. 368), para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies

⁹⁵ Pár. 1 de la Sentencia.

⁹⁶ Respuesta de la Sra. Wallström en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-3305/02, formulada por el eurodiputado Mihail Papayannakis (GUE/NGL), el 21 de noviembre de 2002, DO C 155, de 3.7.2003.

⁹⁷ Respuesta común a las preguntas escritas E-3475/03, E-3507/03, E-3528/03 y E-3532/03 dada por la Sra. Wallström en nombre de la Comisión, DO C 78, de 27.3.2004.

así como las alteraciones que repercutan en la especie que motivó la designación de la zona en cuestión⁹⁸.

En esta ocasión, en relación con la «zona de Kyparissia», la Comisión considera no solo que no se han establecido las medidas de protección necesarias, sino que, entre otras acciones, se ha permitido el asfaltado de carreteras que facilitan el acceso a las playas y se ha autorizado la construcción de viviendas vacacionales sin evaluar su impacto sobre el entorno. Aunque el Tribunal no acoge todas las alegaciones de la Comisión, sí encuentra justificadas todas las referidas a actividades turísticas, sentenciando que Grecia ha incumplido sus obligaciones, entre otros motivos, por no evitar de forma eficiente la construcción de carreteras, no impedir las acampadas en la zona, tolerar la explotación de bares en la playa, no reducir la presencia de sombrillas y tumbonas, utilizar maquinaria pesada para limpiar las playas, no impedir la contaminación lumínica de alumbrado público y privado y, finalmente, por autorizar construcciones sin evaluar su impacto y en zonas que deberían haber estado protegidas frente a este tipo de desarrollos.

En el tercero de los asuntos mencionados, el asunto C-849/19, el Tribunal condena nuevamente a Grecia por no haber adoptado en los plazos establecidos:

[...] todas las medidas necesarias para establecer los objetivos de conservación y las medidas de conservación apropiadas en relación con los 239 lugares de importancia comunitaria situados en territorio griego que figuran en la decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006⁹⁹.

Desde junio de 2012 a mayo de 2018 la Comisión requirió la adopción de medidas a Grecia que respondió a los requerimientos de forma insatisfactoria según esta institución. Frente a la posición griega de que todos los lugares estaban sometidos a normas nacionales de protección y que la normativa de fijación de objetivos y de prioridades de conservación estaba en curso, la Comisión consideró que no se estaban cumpliendo las obligaciones que impone el derecho de la UE y presentó un recurso de incumplimiento el 21 de noviembre de 2019. En este caso, el Tribunal consideró que fijar los objetivos de conservación es un paso previo a adoptar las medidas de conservación y que tanto las medidas para fijar los objetivos de conservación, como las medidas de conservación, deben ser adoptadas específicamente para las zonas previstas, sin que sea suficiente su inclusión en áreas geográficas más amplias que están también sujetas a protección. El Tribunal señala que las medidas deben ser completas, claras y precisas, por lo que no pueden tener ca-

⁹⁸ Sentencia del TJUE, de 10 de noviembre de 2016, ECLI:UE:C:2016:847.

⁹⁹ Sentencia del TJUE, de 17 de diciembre de 2020, ECLI:UE:C:2020:1047.

rácter genérico u orientativo¹⁰⁰, ni ser parciales o contener lagunas en relación a la protección de todas las especies que deben protegerse¹⁰¹.

Desde la perspectiva que nos ocupa, resulta también interesante citar dos sentencias del Tribunal en recursos por incumplimiento contra España. En el primer caso, asunto C-461/14, se cuestiona que las obras de construcción de la línea férrea de Alta velocidad entre Sevilla y Almería cumplan con las obligaciones derivadas de las Directivas 2009/14, sobre conservación de las aves silvestres y la Directiva 92/43 sobre conservación de hábitats naturales¹⁰². En el segundo caso, C-559/19, se cuestiona también el cumplimiento de esta última directiva por no haber adoptado las medidas necesarias para evitar el deterioro de zonas de protección especial en la comarca de Doñana¹⁰³. Aunque, a diferencia de los asuntos anteriores, en ninguno de estos casos se haya referencia directa a las actividades de ocio y turismo, se trata de sentencias relevantes porque, entre otras cuestiones, el desarrollo turístico de la zona se encuentra relacionado con los hechos que se sitúan en el fondo de ambos asuntos y en relación con cuestiones que, como la construcción de infraestructuras o los problemas en el acceso al agua, hemos mencionado en otros puntos del estudio. En ambos casos, el Tribunal consideró que España había incumplido sus obligaciones en relación con las Directivas mencionadas y condenó por incumplimiento.

4. CONCLUSIONES

El reto del turismo sostenible afecta de manera específica al Mediterráneo porque se trata de una industria principal en la zona que enfrenta retos importantes como el sobreturismo y la estacionalidad. Es imprescindible tener en cuenta, primero, la relevancia de este sector para la economía de la zona, y segundo, su gran impacto en el entorno lo que requiere, tanto proteger el medio ambiente de manera adecuada al desarrollo de las actividades turísticas, como gestionar la afluencia de turistas y también mejorar la calidad de los servicios turísticos y las condiciones de empleo en el sector. En relación con ello, el estudio realizado permite concluir que:

1. Las competencias de la UE en turismo se ejercen a partir de múltiples títulos de competencias y el calificativo de «sostenible» aumenta el carácter transversal de la función de la UE, que es tanto normativa como de promoción y complementariedad.

¹⁰⁰ Pár. 77 de la sentencia.

¹⁰¹ Pár. 86 de la sentencia.

¹⁰² Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2016, ECLI:EU:C:2016:895.

¹⁰³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 2021, ECLI:EU:C:2021:512.

Las competencias de la UE sobre turismo son muy limitadas en el nuevo título competencial que se refiere explícitamente a esta materia en el TFUE. Sus competencias en la materia son solo de apoyo y complementarias a la acción de los Estados miembros excluyéndose explícitamente toda labor de armonización normativa. Sin embargo, la naturaleza multidimensional del turismo conlleva que la UE pueda incidir en este sector desde otros títulos competenciales en los que sus competencias son más amplias. La vinculación se ha establecido claramente en la política de transportes, la libre circulación de personas, la política de medio ambiente o la de cohesión económica y social, pero realmente podemos concluir que el abordaje del turismo en la UE tiene un carácter totalmente transversal. Además, si nos referimos al objetivo de un turismo sostenible, los ámbitos desde los que la UE puede actuar y su capacidad de influencia aumentan. Sin embargo, en relación a la promoción de un turismo sostenible la dificultad radica en definir qué contenido da la UE a este objetivo, en general, y a su plasmación en el Mediterráneo, en particular. Aunque con carácter general, cabe convenir que la UE adopta las líneas de acción del turismo sostenible consensuadas internacionalmente, esto es, un turismo viable económicamente, equilibrado con el entorno medioambiental y que tome en consideración a las poblaciones de destino, la acción normativa y de promoción reviste algunas particularidades derivadas de la evolución de su función en este ámbito.

2. La noción de turismo sostenible con la que trabaja la UE es resultado de una evolución tensa entre los aspectos económicos, medioambientales y sociales de la sostenibilidad.

El interés de la UE en el turismo ha crecido de la mano de su interés por el desarrollo sostenible, sin embargo, la relevancia otorgada en este contexto a la noción de «desarrollo», ligada a los efectos del turismo sobre el crecimiento económico, parecen haber colocado en un segundo plano, la evaluación de su impacto en el entorno medioambiental y social. En efecto, en la función de la UE sobre el turismo, se percibe una tensión entre, por un lado, el objetivo de incrementar el volumen de turistas que viajan hacia y dentro de la UE y, por otro lado, la necesidad de evitar que ese desarrollo impacte negativamente en el entorno de los lugares de destino.

Ahora bien, la propia evolución normativa de la UE lleva a concluir que esta tensión es solo aparente. El turismo requiere mantener el entorno medioambiental y social para poder seguir desarrollándose, con normalidad. La complejidad radica sin duda en lograr el equilibrio que requiere la sostenibilidad, especialmente con relación al turismo costero y marítimo, en un contexto en el que, no solo se trata de turismo sostenible, sino de compatibilizar este sector con el creciente el número y diversidad de actividades que se desarrollan en el mismo espacio.

En todo caso, el carácter medioambiental, social y económico de la sostenibilidad aparecen hoy como aspectos claramente indisociables en la acción normativa y de promoción de la UE en relación con el turismo sostenible en general y en el Mediterráneo, en particular.

3. *La capacidad de la UE de definir una política de turismo sostenible está condicionada por su aproximación transversal.*

Al abordar el objetivo de un turismo sostenible desde múltiples títulos de competencias, la UE se enfrenta al reto de la coordinación de su acción normativa y de promoción. Ello conlleva que la importancia de la UE a este respecto no sea siempre evidente, o suficientemente visible, apareciendo como un actor complementario. También favorece que se produzcan problemas de solapamiento, falta de coordinación y eficacia. En definitiva, cabe convenir con el Parlamento Europeo en su propuesta de que es necesaria la definición de una verdadera Estrategia europea de turismo sostenible.

4. *La acción de la UE para un turismo sostenible en el Mediterráneo debe complementarse con la de los Estados miembros y también la de los Estados mediterráneos que no son miembros de la UE.*

Es preciso llegar a consensos sobre el objetivo de turismo sostenible que debe promoverse, para definir e implementar los medios necesarios. Este es sin duda un reto que debe enfrentarse aprovechando los marcos de cooperación regional existentes. Ciertamente, el objetivo deberá adecuarse a las diversas características y situaciones de los lugares de destino, pero sería conveniente llegar a consensos que permitan una visión de conjunto adecuada al reto de la sostenibilidad del turismo mediterráneo como región. Nuevamente, la definición de una Estrategia europea de turismo sostenible sería un primer paso conveniente en este objetivo.

RESUMEN: El capítulo analiza cómo ha evolucionado la función de la UE sobre el turismo y, sobre esta base, cómo incide la UE en la promoción de un turismo sostenible en el Mediterráneo. En relación con la primera cuestión, se destaca la relación entre el reconocimiento del objetivo del desarrollo sostenible y el interés de la UE por el turismo sostenible. Igualmente, se pone de manifiesto que la acción de la UE en turismo se produce sobre la base de múltiples títulos competenciales que le permiten actuar sobre los diferentes retos que plantea la sostenibilidad en este sector. El Mediterráneo se ha beneficiado de esta acción normativa y de promoción de la sostenibilidad, pero también ha sido víctima de los problemas de su aproximación transversal. Todo ello parece confluir en la necesidad señalada por el Parlamento Europeo de definir una Estrategia europea de turismo sostenible.

PALABRAS CLAVE: Turismo sostenible; desarrollo sostenible; Unión Europea; política europea de turismo.

ABSTRACT: The chapter analyses how the EU's role in tourism has evolved and, on this basis, how the EU is involved in the promotion of sustainable tourism in the Mediterranean. In relation to the first question, it highlights the relationship between the recognition of the objective of sustainable development and the EU's interest in sustainable tourism. It also highlights the fact that the EU's action in tourism is based on multiple competences that allow it to act on the different challenges posed by sustainability in this sector. The Mediterranean has benefited from this normative action and the promotion of sustainability, but it has also fallen victim to the problems of its cross-cutting approach. All of this seems to converge in the need pointed out by the European Parliament to define a European Strategy for Sustainable Tourism.

KEYWORDS: Sustainable tourism; Sustainable development; European Union; European Tourism Policy.